This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

$B 36 934

Finance / Public

LIBRARY

OF THE

UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Received DEC 11 1891, 18

Accessions No. 46134 Shelf No.

TRAITÉ

DE FINANCES

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

TRAITÉ

DE

FINANCES

L'IMPOT EN GÉNÉRAL,
LES DIVERSES ESPÈCES D'IMPOTS,
LE CRÉDIT PUBLIC, LES EMPRUNTS ET L'AMORTISSEMENT,
LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT,
LES RÉFORMES FINANCIÈRES,

NOTES ET NOTICES COMPLÉMENTAIRES

HISTORIQUES ET STATISTIQUES,

PAR

M. JOSEPH GARNIER

Professeur d'économie politique à l'École des Ponts et Chaussées,
Secrétaire perpétuel de la Société d'Économie politique,
Rédacteur en chef du *Journal des Économistes*.

TROISIÈME ÉDITION

CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

PARIS

GARNIER FRÈRES
LIBRAIRES-ÉDITEURS
6, RUE DES SAINTS-PÈRES ET PALAIS-ROYAL

GUILLAUMIN ET Cie
LIBRAIRES-ÉDITEURS
RUE DE RICHELIEU, 14

1872

HJ151
G25
1872

46134

AVIS

DES

ÉDITEURS SUR CETTE TROISIÈME ÉDITION

Les deux premières éditions ont été écoulées rapidement, et cette troisième nous est souvent réclamée depuis plusieurs années.

L'auteur a fait de nombreux ajoutés qu'il serait difficile d'énumérer : il nous suffira de dire que, par suite de cette nouvelle élaboration, cette troisième édition contient un tiers de matières de plus que la précédente, et qu'elle est au courant des questions du jour.

PRÉFACE

DE LA DEUXIÈME ÉDITION

La première partie de ce volume traite des principes généraux en matières de Dépenses et de Revenus publics.

Le deuxième contient des renseignements bibliographiques et des développements statistiques et historiques.

Ce *Traité de Finances* fait suite au *Traité d'Économie politique* du même auteur. C'est un exposé scientifique en dehors de toute préoccupation exclusive de nationalité, de régime politique, de théorie sociale ou de système financier qui lui soit propre.

En offrant la première édition[1] au public, l'auteur disait : « Il n'y a pas, à notre connaissance, de livre élémentaire et didactique sur les Finances. Nous avons essayé de remplir cette lacune en condensant un assez grand nombre de notions nécessaires à tous ceux qui ne veulent pas rester totalement étrangers aux affaires publiques. On y trouvera traitées et résumées, non-seulement les questions spéciales sur l'Impôt et les Emprunts, mais encore les questions générales que ces sujets comportent. »

[1] 1re éd. 1858; 2e éd. 1862, in-18. La 1re édition a paru sous le titre d'*Éléments* en tête de la 1re édition du recueil intitulé *Notes et petits Traités*.

En présentant cette première édition à l'Académie des sciences morales et politiques, M. Hippolyte Passy, ancien ministre des Finances, membre de la section d'économie politique, s'exprimait ainsi : « C'est un véritable traité sur la matière, et un traité qui, malgré sa concision, est réellement complet : Impôts, Emprunts, Crédit, Amortissement, tout y est examiné, jugé, du point de vue que la science a marqué. »

Jaloux de mériter encore plus cette flatteuse et trop bienveillante appréciation d'un savant économiste financier, ainsi que l'accueil fait à ce premier essai par le public, l'auteur a voulu reprendre son œuvre dans tous les détails. Il s'est efforcé de composer pour les finances, comme il l'a tenté pour l'Économie politique générale, d'une part, un exposé analytique propre à faire avancer la science à l'aide de la méthode de simplification, de coordination et de condensation, qu'il a suivie dans ses autres écrits ; d'autre part, un traité didactique propre à faciliter l'étude des questions financières.

Le sujet des finances a en tout temps une importance majeure aux divers points de vue politique et social, domestique et moral. L'auteur tiendrait à grand honneur d'avoir participé, dans la mesure de ses forces, à la réalisation de cette maxime favorite de Colbert : « Il faut rendre la matière des finances si simple, qu'elle puisse être facilement entendue par toute sorte de personnes. » Et cela est d'autant plus nécessaire que « du régime des finances, ainsi que le disait le marquis de Mirabeau, dépend plus que de toute autre chose, la corruption ou le rétablissement de la société[1]. »

[1] *Théorie de l'impôt*, 1760, in-18, p. 340.

TRAITÉ

DE FINANCES

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

PREMIÈRE PARTIE

L'IMPOT

CHAPITRE PREMIER

DES QUESTI S DE FINANCES — OBJET DE CE VOLUME

Le sujet des Finances est assez complexe, et la définition de ce terme n'est possible qu'à l'aide de nombreuses distinctions.

Au singulier, *Finance*, peu employé, est synonyme d'argent comptant, d'espèces, de numéraire[1].

Au pluriel, il signifie à la fois : les revenus de l'État ;— l'assiette, la perception, le maniement et l'emploi, en un mot l'administration de ces revenus.

Et, par extension, on applique le terme :

[1] On le fait venir du saxon *fine*, qui signifie encore en anglais *amende* et *redevance*, ou du latin *finatio*, substantif de *finare*, corruption de *finier*, conclure, parce que les transactions finissent par des espèces. — Il faut avouer que l'étymologie est peu satisfaisante.

Aux affaires pécuniaires des provinces, des villes, des communes, des établissements publics, de l'armée, etc.;

A la gestion des intérêts pécuniaires d'une grande association ou d'une grande entreprise d'Assurance, de Crédit, de voies de communication (canal, chemin de fer), — et d'une exploitation quelconque d'une certaine importance;

Aux spéculations sur les *Effets publics* ou titres de dettes des États, — sur les *Valeurs industrielles* ou titres d'Actions et d'Obligations des grandes entreprises, — sur les Monnaies et les Métaux précieux, — sur les *Effets de commerce* et autres signes représentatifs[1]; en d'autres termes aux opérations de Crédit, de Banque, d'Escompte, de Change, de Bourse, etc.;

Enfin, à l'état de fortune et aux ressources d'une personne, dont on dit qu'elle est bien ou mal dans ses finances, — que ses finances sont prospères ou dérangées, etc.

De là quatre espèces d'études financières :

Étude sur la Monnaie, le Crédit et la Circulation;

Étude sur les Finances privées;

Étude sur les Finances industrielles;

Étude sur les Finances publiques, ou Finances proprement dites.

Nous n'avons plus à nous occuper ici de l'étude de la Monnaie, du Crédit et de la Circulation, qui constitue la deuxième partie de notre *Traité d'Économie politique*[2], et dans laquelle le lecteur trouvera longuement exposés les théories et les faits qui se rapportent à ces sujets ainsi qu'aux signes représentatifs des valeurs privées et publiques et aux diverses institutions de crédit : Banques, Crédits mobiliers, industriels, agricoles, fonciers, etc.

[1] Lettres de change, billets, warrants, lettres de gage, etc.

[2] *Traité d'Économie politique sociale ou industrielle*, exposé didactique des principes et des applications de cette science et de l'organisation économique de la société, 6e édit. Les trois premières éditions ont été publiées sous le titre d'*Éléments*.

La lecture de cette partie de cet ouvrage constitue naturellement l'introduction à l'étude des finances proprement dites.

Nous n'avons point à nous occuper ici des *finances privées*, dont l'administration ressortit à l'économie domestique, qui d'ailleurs tirent de grandes lumières des études faisant l'objet de l'ouvrage que nous venons de citer et du présent volume.

En ce qui touche les *finances industrielles*, c'est-à-dire les opérations de Crédit, de Banque, de Bourse, etc., nous devons donc renvoyer premièrement à notre traité d'économie politique, où nous avons exposé non-seulement le côté scientifique et économique de ces questions, mais encore l'organisation et les opérations des institutions de crédit, ainsi que la nature et le rôle des instruments de crédit.

Nous devons renvoyer ensuite aux ouvrages spéciaux et techniques sur le commerce de banque, de change, de bourse, expliquant le mécanisme et les calculs des diverses opérations, et renseignant sur la nature et l'organisation des entreprises.

Il nous reste donc, comme sujet spécial de ce livre, l'étude des *Finances publiques*, qui va être exposée dans les chapitres suivants.

CHAPITRE II

DES FINANCES PUBLIQUES

I. La Science et l'Art en matière de finances publiques. — II. Importance des questions financières. — III. Impossibilité de les approfondir sans l'étude préalable de l'Économie politique.

I. La Science et l'Art en matière de finances publiques.

Les hommes vivant en société ont des consommations communes à faire, des besoins publics à satisfaire auxquels les gouvernements pourvoient par des ressources de diverses natures. L'assiette, la répartition, la perception, l'économie, l'emploi de ces ressources, qui sont, en général, des contributions ou des emprunts, constituent les attributions de l'administration des finances publiques.

On donne le nom de financiers aux hommes d'État qui s'occupent plus spécialement de cette partie du gouvernement. On le donne pareillement aux économistes et publicistes qui s'adonnent particulièrement à l'étude des questions que font naître l'art et la science des finances[1].

[1] On donne aussi ce nom à des spéculateurs qui font des avances au Trésor public ou qui souscrivent à des emprunts pour les négocier à leurs clients, ou qui font toute autre affaire financière, avec le gouvernement ou en dehors de lui, entraînant l'emploi d'un capital un peu considérable, comme l'entreprise

La *science* consiste, en général, dans la connaissance de la vérité, et, en particulier, pour le sujet qui nous occupe, dans la détermination de la justice en matière de taxes et dans la connaissance exacte de la nature et de la portée des phénomènes économiques produits par le prélèvement et l'emploi des revenus publics.

L'*art* consiste dans une série de préceptes ou de règles à suivre au sujet des recettes et des dépenses, préceptes ou règles qui doivent être le plus possible en harmonie et en concordance avec la vérité économique.

Cette distinction n'est pas la même que celle qui existe entre la théorie et la pratique ; car il y a des théories d'art, comme il y a des théories de science. Cependant, une bonne théorie procède de la science ; et la pratique ou l'art sont l'application de la théorie ou de la science.

Mais le mot de science est plus usuellement pris dans un sens général et complexe, embrassant à la fois l'art et la science, c'est-à-dire un mélange de vérités démontrées et de préceptes pratiques qui en découlent. C'est dans ce sens que nous l'employons, et qu'il faut l'interpréter dans divers ouvrages ayant pour objet la « Science des finances. »

La *Science des finances* constitue une des principales branches de l'Économie politique appliquée. Elle a pour objet la satisfaction des véritables besoins de l'État au moyen de ses véritables ressources.

Jusqu'à présent, la plupart des gouvernements ont trouvé plus commode de mettre les ressources à la discrétion des besoins, et plus d'une fois ils ont coupé l'arbre pour cueillir les fruits. Ce n'est pas que la science consiste toujours à régler les besoins sur les ressources ordinaires. Cette manière

d'un canal, d'un chemin de fer, d'une fourniture quelconque, etc. ; enfin, on donne encore le nom de financiers aux directeurs de banques, aux banquiers ou négociants dont les affaires nécessitent un maniement de fonds important. (Voy. ce qui est dit ci-dessus, p. 1.)

d'agir, qui n'exige d'ailleurs que des connaissances d'un ordre plus secondaire, peut aussi compromettre le service de l'État. La science des finances bien entendue doit dominer à la fois les besoins et les ressources.

Cette branche de l'économie sociale est trop souvent confondue avec l'*art* des financiers, qui se proposent avant tout pour but l'extraction la plus abondante des revenus des citoyens, et qui font un emploi plus routinier que raisonné de ces mêmes revenus, dont le Trésor public est le réservoir commun. Mais la *science* consiste à déterminer les ressources les plus rationnelles, à supprimer les dépenses abusives, et à alléger, par un concours de moyens dirigés vers ces deux buts, les charges publiques; — c'est-à-dire à rendre les dépenses de l'État de plus en plus productives, à entraver de moins en moins la production et la consommation, et enfin à proportionner les contributions aux services que chaque classe de citoyens retire de la société ; — c'est-à-dire encore, en moins de mots, à pourvoir aux besoins normaux de la communauté par les ressources les plus naturelles.

II. Importance des questions financières.

Ainsi enseignée et pratiquée, la science parviendra à déraciner un triple préjugé qui occasionne de grands ravages dans l'économie des nations :

En mettant les financiers fiscaux dans l'impossibilité de soutenir des doctrines exagérées sur les dépenses publiques, et de proclamer l'impôt comme le meilleur des placements;

En persuadant au public que la bourse de l'État n'est pas inépuisable, — puisqu'elle se remplit en vidant celle de tout le monde;

Enfin, en montrant qu'à la condition de le voir bien employé, l'impôt est une dette sacrée qui contribue au maintien

de la sécurité, de l'ordre, de la nationalité et de la liberté.

C'est de la croyance inverse qu'émanent une foule d'erreurs aboutissant, d'une part, aux gaspillages administratifs; d'autre part, aux exigences populaires, et finalement aux souffrances et aux révolutions.

« Si le produit des impôts, disait Verri [1], avait toujours été sagement employé, le public regarderait cette charge comme une dette sacrée; quiconque chercherait à s'y soustraire partagerait la honte encourue par un associé qui se refuserait à supporter sa part des dépenses de la société, après en avoir partagé les avantages. » — Bien loin de là, les contribuables, par suite des dilapidations et des exactions dont ils ont tant souffert, et dont la plupart souffrent encore à divers égards, ne payent que, forcés et contraints, et en maugréant, leur part de frais communs.

Il y a peu de points sur lesquels les peuples soient plus susceptibles. C'est par des questions de finances qu'ont commencé les émancipations successives des communes et des classes moyennes, la séparation des protestants de l'Église catholique, et celle des Églises dissidentes en Angleterre; c'est au sujet des impôts que les États-Unis se sont brouillés avec la métropole; c'est le délabrement des finances qui a précipité l'avénement de la Révolution française; et c'est pour arriver à une meilleure répartition des charges publiques qu'a commencé cette lutte formidable.

« Rien n'est lugubre comme le cri qui semble sortir des profondeurs de l'histoire, et se prolonger à travers les siècles pour accuser l'excès des taxes et l'avidité des traitants. Demandez-le à la poussière des générations éteintes. Assurément si quelques mots de la langue des hommes, empruntés à de terrestres souvenirs, pouvaient encore les faire tressaillir au fond du tombeau, ce seraient les mots que, durant la rude

[1] *Méditations sur l'Économie politique.* Milan, 1771, chap. XXIX.

épreuve de leur vie, elles n'apprirent que trop à connaître les mots détestés de *gabelles*, de *taille*, d'*aides* et de *corvée*[1]. »

Il est d'ailleurs facile de concevoir la susceptibilité des peuples en pareille matière. L'impôt à percevoir inscrit au budget français s'élève maintenant à près de 2 milliards, c'est-à-dire de près de 55 fr. pour chacun des 37 millions de Français. Si l'on admet que le revenu de chaque citoyen est, en moyenne, de pure hypothèse[2] et très-élevée, de 550 fr., l'impôt est d'un dixième du revenu, c'est-à-dire que chaque citoyen travaille une heure pour les besoins de l'État sur chaque journée de dix heures. Que l'impôt vienne à augmenter du dixième, chaque citoyen se verra forcé ou de travailler une heure de plus, ou de se priver d'un dixième de ses consommations habituelles, lesquelles peuvent être absolument indispensables à son entretien.

D'autre part, comme les populations, fortifiées dans ce préjugé par les théories de beaucoup de publicistes et les tendances administratives, en sont arrivées à croire que le Trésor public est inépuisable, et que l'État peut même avoir le secret de remplir ses coffres sans puiser dans leurs poches, il en est résulté toutes sortes d'exigences pour la satisfaction desquelles les gouvernements se sont engagés, et qui nécessitent un surcroît de dépenses, c'est-à-dire de charges pesant sur les populations et entretenant chez elles une irritation sourde et permanente.

Un bon enseignement mettrait à nu ces contradictions et neutraliserait peu à peu et en très-grande partie les sophismes, les préjugés et les tendances, aussi bien de ceux qui font les frais du revenu commun, que de ceux qui l'emploient.

[1] M. Baudrillart, *Étude historique de l'impôt*, *Journ. des Économistes*, décembre 1857.

[2] Voy. une Note finale sur le revenu de la France.

III. Impossibilité d'approfondir les questions financières sans l'étude de l'économie politique.

Nous venons de renvoyer au Traité d'économie pour les questions se rattachant directement aux finances industrielles ; ajoutons que c'est par l'étude de la science économique en général qu'il serait bon de commencer celle des finances publiques. De quoi s'agit-t-il en effet dans cette dernière ? D'une partie de la richesse privée destinée à former les ressources de l'État, du prélèvement de cette richesse, de son emploi et des phénomènes économiques qui en résultent sur la production, la circulation, la répartition et la consommation en général, ainsi que sur la condition des populations. Or comment pouvoir se rendre compte de ces phénomènes sans une connaissance précise de l'organisation de la société, de ses moyens de produire, et des diverses évolutions de la richesse dans le corps social ?

Ainsi s'explique le peu de progrès qu'ont fait faire à la science financière les écrivains spéciaux et les hommes pratiques étrangers à la science économique. Rien assurément n'est plus inintelligent que ce dédain pour les recherches analytiques des économistes.

Mais, dira-t-on, la solution des questions de finances comporte divers points de vue : le point de vue économique, et les divers points de vue : fiscal, politique et moral.

L'observation est exacte. Mais les raisons fondamentales sont d'ordre économique. D'abord elles sont inséparables par essence des raisons tirées de l'idée morale de justice qu'elles contiennent ; en second lieu, elles éclairent le fisc et la politique, qui n'ont que de tristes arguments à donner en dehors d'elles. En effet, quel que soit le point de vue auquel on se place pour apprécier un impôt, ou un emprunt, ou une

dépense publique, la discussion porte sur des effets présumés ou constatés de l'impôt et de l'emprunt ou de leur emploi ; or ces effets, nous le répétons, sont des phénomènes gouvernés par des lois économiques et dont il est impossible de se faire une idée juste sans la connaissance de ces lois.

« Comment appréciera-t-on, disait M. A. E. Cherbuliez[1], le mérite d'un impôt quelconque, au point de vue de la justice distributive ou de la convenance politique, si l'on ignore de quelle manière il se répartit dans la réalité, dans quelle mesure et sous quelle forme il atteint, soit temporairement, soit en permanence, telle ou telle catégorie de revenus ? Comment se prononcera-t-on, même sur le caractère moral d'un impôt si l'on ne sait pas de quelle manière il agit sur la production, la circulation ou la distribution des produits imposés? La législation fiscale est une des principales applications de l'économie politique, et il n'est guère moins impertinent de vouloir trancher une question d'impôt sans avoir aucune notion de cette science, qu'il ne le serait de vouloir résoudre un problème de géométrie pratique sans connaître les théorèmes de géométrie pure qui s'y rapportent. » M. Cherbuliez constatait que la plupart des auteurs des mémoires de ce concours (au nombre de quarante-cinq) avaient fait complétement abstraction des principes de la science économique !

[1] Rapport sur le Concours des questions relatives à l'impôt institué par le gouvernement du canton de Vaud (1860). Voy. une Note finale sur ce congrès.

CHAPITRE III

DES MOYENS DE SUBVENIR AUX BESOINS PUBLICS

Les gouvernements, en vertu des fonctions plus ou moins étendues, plus ou moins rationnelles, qu'ils s'attribuent ou que les nations leur confèrent, et dont il sera parlé plus loin[1], ont à payer les services de nombreux agents et la valeur d'une grande quantité de choses.

Pour subvenir à ces Dépenses publiques, ils n'ont d'autre moyen que de se faire remettre une partie de la richesse produite par les citoyens, et c'est à la fois une grosse, stupide et commune erreur de croire que l'État, personnification morale des citoyens, agissant par les hommes chargés de remplir les fonctions publiques et de subvenir aux besoins publics, possède des ressources fantastiques, inépuisables, autres que celles des citoyens, autres que la part qu'il prélève sur leur fortune et sur le produit de leur industrie et de leur travail.

Ces ressources, à l'aide desquelles les gouvernements et les administrations des Confédérations, des Nations, des Provinces ou Départements et des Communes font face à leurs dépenses publiques, sont :

[1] Chapitre XIX, § 2.

1° Les *Contributions* consenties par les peuples ou exigées d'eux, et qui s'appellent plus naturellement les *Impositions* ou l'*Impôt;*

2° Les revenus provenant de certains *services publics*, quand ils laissent, chose rare, un bénéfice annuel tout compte fait; — ou bien encore le produit des *monopoles* que se réserve le gouvernement[1]. Mais ces revenus peuvent être compris dans les impôts dont ils ne sont que des variétés, ayant un mode de perception propre.

Ces deux contributions constituent les ressources principales et les ressources dites *ordinaires* par opposition aux suivantes, qui sont accidentelles et dites *extraordinaires*.

3° Le produit des aliénations des *Domaines nationaux*, des forêts et des terres publiques etc., — jadis, le produit des ventes de Charges, de Priviléges ou Monopoles, de Titres de noblesse, etc. ;

4° Les *Emprunts* proprement dits, et les emprunts sur *billets*, *obligations* ou *bons du Trésor*, qui se convertissent en impôts par le payement annuel d'une rente ou d'un intérêt aux frais du contribuable;

5° Les *Emprunts forcés*, annoncés comme temporaires, et dégénérant le plus souvent en emprunts définitifs ;

6° Les *Emprunts déguisés*, tels que l'emploi des fonds de la caisse d'amortissement, des fonds des caisses d'épargne, des cautionnements et autres dépôts ou consignations; tels encore que les papiers-monnaie, et jadis, les émissions de monnaies de bas aloi;

7° Et finalement, en temps de guerre, les réquisitions et les prélèvements chez les nations voisines, c'est-à-dire le pillage et le vol.

Ce dernier moyen, d'autant plus pratiqué que les nations

[1] Anciennement une part de bénéfice dans les banques publiques à Hambourg, à Venise et à Amsterdam; de nos jours : — les chemins de fer en Belgique; — les débits de tabacs; — les postes, etc.

sont plus barbares, ne peut guère entrer en ligne de compte chez les nations modernes[1]. Et d'ailleurs, il est douteux que, tout bien compté, il procure un profit réel, à cause des dépenses et des pertes qu'il entraîne.

Le deuxième et troisième moyens sont de leur nature fort limités : les gouvernements passés en ayant assez largement usé, le domaine public susceptible d'être aliéné n'offre plus en général que des ressources secondaires ; cependant quelques États peuvent encore y trouver d'importantes réserves[2].

Le quatrième et le cinquième moyen, les emprunts forcés ou déguisés, ne sont que des expédients, et ne sont, comme tous les expédients, guère productifs non plus.

Les États dépensent généralement la totalité des contributions qu'ils lèvent, et le plus souvent au delà. Aussi, lorsqu'une guerre vient à être déclarée ou que les services publics réclament, à tort ou à raison, une dépense inaccoutumée, les gouvernements sont obligés d'avoir recours à des ressources extraordinaires.

Anciennement, comme le font encore quelques despotes de l'Orient ou de l'Afrique, les chefs des nations, économes, amassaient un trésor en temps de paix. Henri IV est mort laissant un trésor accumulé par les soins de Sully[3] ; Napoléon Ier lui-même avait une réserve aux Tuileries. Ce système toutefois a les inconvénients de la thésaurisation ; il prive la circulation de nombreux capitaux ; il est une tentation per-

[1] Les Prussiens et les Allemands pendant leur dernière invasion en France (1870-1871), sous la direction de Guillaume Ier, Bismark, de Moltke, ont donné un honteux démenti à cette assertion.

[2] Les États allemands, Autriche, Prusse, Bavière, Wurtemberg, Bade, etc., ont encore des domaines d'une certaine importance. La vente des terres, constante aux États-Unis, entre pour une certaine part dans le revenu annuel : pour 5 millions de dollars (28 millions de francs) en 1870. Le guano figure pour 114 millions de francs dans les recettes de Chili, à côté de 4 millions provenant des douanes, et de 1 million et demi provenant des autres contributions.

[3] De 30 millions de livres avec un budget des recettes de 35 millions de livres. Voy. une note finale sur les dépenses publiques de la France à diverses époques.

manente pour les pouvoirs[1], mais comme il nécessite la vertu de l'économie, il est peu mis en pratique.

Aujourd'hui, les gouvernements civilisés sont plus sûrs de trouver dans les contributions annuelles et dans les emprunts les moyens de pourvoir aux dépenses ordinaires et extraordinaires. « Le trésor du monarque, disait justement Louis XII, est dans la bourse de ses sujets ; » à quoi il faut ajouter que les facultés contributives des nations découlent de leur richesse.

En fait, nous le répétons, c'est chose assez rare que la balance exacte et réelle des Recettes et Dépenses dans le *Budget*[2] des diverses nations qui tiennent un rang dans le monde moderne.

Quand les dépenses publiques excèdent les recettes, l'État doit chercher — à augmenter ses revenus, — ou à diminuer ses dépenses, — ou à vendre une partie de son domaine, — ou à emprunter.

Les particuliers raisonnables emploient généralement l'un des deux premiers procédés ; les États emploient de préférence les deux autres, et surtout le dernier, car l'aliénation du domaine public n'est pas une ressource constante ni suffisante.

En définitive, les gouvernements n'ont devant eux, comme ressource importante et réelle, que les Contributions et les Emprunts, l'Impôt et le Crédit ; mais, comme l'intérêt des sommes empruntées est payé à l'aide d'un accroissement d'impôt, il s'ensuit que — la ressource par excellence, pour faire face aux dépenses publiques, c'est l'Impôt.

C'est celle dont nous allons nous occuper tout d'abord.

[1] C'est à l'aide d'une pareille réserve que le gouvernement prussien (Guillaume Ier, Bismark) a développé récemment les armements, malgré l'opposition des Chambres.

[2] Dérivé du vieux français *bogette* ou *bougette*, petite poche; état annuel et détaillé des dépenses et des recettes d'une nation, d'un État, d'une province, d'une commune, d'une compagnie, d'un particulier.

CHAPITRE IV

DE L'IMPOT EN GÉNÉRAL : — SA NATURE — SES EFFETS GÉNÉRAUX

I. Définition et légitimité de l'Impôt. II. Ses limites, ses effets généraux. — III. Gros sophismes au sujet de l'Impôt. — L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'Impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il ne peut être ni un stimulant pour l'industrie, ni un instrument de moralisation, ni un moyen d'établir la péréquation de la richesse.

I. Définition et légitimité de l'Impôt.

L'Impôt est, en fait, le prélèvement opéré sur la fortune privée des particuliers par le gouvernement de l'État (de la Province ou de la Commune), pour subvenir aux dépenses publiques, c'est-à-dire pour salarier les agents et payer les autres dépenses que nécessitent les fonctions qui lui sont attribuées et les services dont il est chargé. — On peut le définir en moins de termes : la quote-part de chaque citoyen de la dépense des services publics[1].

On lui a successivement donné le nom de *Contribution*, de de *Taxe*, de *Droit*, de *Subside*, de *Tribut*, etc., — il est établi par le souverain, ou consenti par les délégués des populations,

[1] Cette définition de fait s'accorde avec celles de Smith, de Say, de Ricardo, etc.

selon que le gouvernement est plus ou moins autocratique ou représentatif; mais, dans tous les cas, il est *imposé* aux citoyens qui prennent le nom de *contribuables*. — Ce prélèvement est plus ou moins rationnel, plus ou moins exagéré et abusif, selon l'idée que le législateur se fait des attributions de l'autorité publique.

Puisque l'Impôt est une partie de la fortune des citoyens, il n'est vraiment rationnel et légitime que toutes les fois que l'État leur procure, en *échange* de ce sacrifice, un avantage équivalent. Si une somme suffit pour faire jouir chaque famille de la sécurité et des autres avantages du gouvernement, il y a spoliation et gaspillage lorsque l'impôt la dépasse. Il doit donc être autant que possible le payement de la Sécurité et de la Protection obtenues par l'action des agents du gouvernement, et aussi le payement de quelques autres services généraux, ou de travaux réels et positifs. Il n'est vraiment légitime que toutes les fois que l'État procure aux contribuables, en échange de ce sacrifice, des avantages équivalents. En d'autres termes, l'Impôt ne doit pas dépasser la quote-part des frais nécessaires pour garantir la personne et la propriété des citoyens, plus le payement rationnel des autres services que les gouvernements jugent à propos de rendre en même temps que ce service fondamental est nécessaire.

Nous avons défini plus haut l'impôt tel qu'il est. Si les attributions de l'État étaient réduites à ce qu'elles devraient être, l'*Impôt rationnel* pourrait être défini : *le prix des services rendus* et notamment *le prix du service de sécurité*, service d'intérêt universel, — ou *la prime d'assurance payée pour la garantie de la sécurité*, — ce mot de sécurité étant pris dans son sens général de garantie de la Protection, du Droit, de la Justice, de l'Ordre, de la Propriété, de la Liberté individuelle, de l'Indépendance nationale, de l'exécution équitable des lois et des contrats.

Cette définition résume les suivantes, qui sont les plus satisfaisantes qui aient été données à notre connaissance.

« Le sacrifice d'une partie de la propriété pour la conservation de l'autre[1]. » — « La part que chacun remet à la caisse commune, pour s'assurer la paisible jouissance de ses biens et le respect de sa personne[2]. » — « L'impôt est et ne doit être qu'une prime d'assurance payée par tous les membres d'une société appelée Nation, à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, l'efficace protection de leurs intérêts et le libre exercice de leurs facultés : dans ce but, ils mettent en commun une portion déterminée de leur force, ce qui constitue la force collective[3]. »

C'était l'idée de Sully. « L'impôt, disait-il, ne devrait être que la mise apportée par chaque individu dans la vie civile pour avoir part à ses bienfaits ; il devrait être proportionné aux avantages qu'en retire le contribuable[4]. »

Montesquieu, Mirabeau et l'Assemblée constituante traduisaient la même pensée en disant :

Montesquieu : « Les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement[5]. »

Mirabeau et l'Assemblée constituante : « L'impôt est une dette commune des citoyens, une espèce de dédommagement et le prix des avantages que la société leur procure... L'impôt ne sera plus qu'une avance pour obtenir la protection de l'ordre social, une condition imposée à chacun par tous[6]. »

Les physiocrates comprenaient l'impôt de la même manière.

[1] Raynal, *Histoire philosophique des établissements des Européens dans les deux Indes*, 1780, l. XIX, ch. XLIII. Impôt.

[2] Du Puynode, *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, 1re édit, p. 70.

[3] Émile de Girardin, *l'Impôt*, 6e édition, 1852, p. 220.

[4] Sully ajoutait : « Et prélevé sur ses bénéfices (son revenu) ; il ne doit, en aucun cas, entraver la liberté nécessaire au succès de son industrie. »

[5] *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. I.

[6] *Adresse aux Français sur la contribution patriotique*, 1780, rédaction de Mirabeau.

Toutefois, la plupart des définitions et des théories qu'ils en ont données sont viciées en ce sens que, pour eux, l'impôt ne devrait provenir que du produit net des terres. « L'impôt, disait leur maître Quesnay[1], est une partie du revenu détachée du produit net des biens fonds d'une nation agricole[2]. »

II. Mesure et limites de l'impôt. — Ses effets généraux.

Cette manière de comprendre l'*impôt*[3], qui diffère de l'ancienne théorie, encore quelquefois invoquée, du *peuple taillable et corvéable à volonté*, commande à tout gouvernement un emploi rationnel et judicieux des ressources qui lui sont confiées, et qui sont une *privation* pour chaque contribuable, privation qui augmente ses peines s'il est dans la gêne ou même dans une situation médiocre, qui l'empêche de faire des épargnes s'il est plus fortuné.

Montesquieu fait judicieusement observer, à la suite de sa définition que nous venons de donner, que, « pour bien fixer les revenus de l'État, il faut avoir égard aux nécessités de l'État et aux nécessités des citoyens ; qu'il ne faut pas prendre au peuple sur ses besoins réels pour les besoins imaginaires de l'État. — Les besoins imaginaires sont ceux, dit-il, que demandent les passions et les faiblesses de ceux qui gouvernent, la chance d'un projet extraordinaire, l'envie malade d'une vaine gloire et une certaine impuissance d'esprit contre les fantaisies. Souvent ceux qui, avec un esprit inquiet, étaient sous le prince à la tête des affaires, ont pensé que les besoins de l'État étaient les besoins de leurs petites âmes. — Il n'y a

[1] *Maximes générales du gouvernement économique*, 5e maxime, note.

[2] Voy. une série de définitions recueillies par M. Chargueraud, *de l'Impôt*, vol. in-8°, Guillaumin, 1861. — Voy. une note finale sur la définition par M. Proudhon.

[3] Voy. au chapitre v, § 3, ce qui est dit sur la justice de l'impôt.

rien que la sagesse et la prudence doivent plus régler que cette portion qu'on ôte ou qu'on laisse aux sujets.

« *Ce n'est point à ce que le peuple peut donner qu'il faut mesurer les revenus publics*, mais à ce qu'il *doit* donner, et si on le mesure à ce qu'il peut donner, il faut que ce soit du moins à ce qu'il peut toujours donner. »

La science ne peut même pas faire cette dernière concession, qui conduirait à l'impôt le plus fort possible, conséquence opposée au principe d'abord irréprochable posé par Montesquieu. Le contribuable doit payer pour les services rationnels que lui rend le gouvernement ; il ne doit pas payer tout ce qu'il peut payer, parce qu'il est plus capable que qui que ce soit d'employer sa fortune au mieux de ses intérêts.

En ce cas, comme dans tous les autres, le législateur doit avoir présente à l'esprit cette grande maxime des plus célèbres publicistes dont s'honore la France, de Comines à Jean Bodin : « Que le pouvoir de tout faire n'en donne pas le droit. » Il doit, en outre, considérer que l'État n'embrasse pas les forces vives de la nation, qu'il ne crée pas lui-même l'impôt, c'est-à-dire la richesse dont il émane ; que la mission des pouvoirs publics consiste par conséquent à n'exiger et à ne dépenser cette part que proportionnellement au service rendu, en faisant la sécurité, en protégeant les droits et les libertés des contribuables associés à cette fin, et en organisant un petit nombre de *services* publics que l'on ne peut attendre de l'initiative privée.

Donc, non-seulement l'impôt doit être rationnellement employé, mais encore limité à un minimum à l'appui duquel militent les considérations suivantes :

Premièrement, l'impôt ayant sa source dans le revenu net de la production, il est évident qu'il doit être restreint à une portion de ce revenu, chose souvent fugitive et variable. « Il est de vérité éternelle, disait le marquis de Mirabeau, que si l'impôt excède la proportion avec le revenu, il le détruit et se dé-

truit lui-même en détruisant le revenu[1]. » Et plus loin il ajoutait : « Droits sur les fruits sont *impôt*, droits sur le fond sont *pillage*[2]. »

Deuxièmement, l'impôt saisit et entame l'épargne naissante, et enlève, par anticipation, au fisc la contribution qu'aurait plus tard payée le capital créé par le travailleur laborieux et économe.

Quand, donc, la taxe absorbe les épargnes ou entame les fonds productifs ou les instruments de production, l'industrie se ralentit, et on voit, comme disait Genovesi, se gâter et se corrompre la source même des finances[3]. Ustariz imputait, au commencement du dix-huitième siècle, la ruine des manufactures en Espagne à l'alcavala, ou droit sur les ventes mobilières et immobilières. Smith ajoute qu'il aurait pu lui imputer de même le dépérissement de l'agriculture[4].

Troisièmement, une autre grave considération conduit au même principe de *modération*. L'impôt se retrouve dans le *prix* des produits ; il est un des éléments des frais de production à l'exception de celui qui frappe la terre, tant qu'il n'atteint que cette partie du revenu agricole qui constitue la rente foncière[5]. Or nous savons que lorsque les prix des produits et des services sont élevés, les débouchés sont plus difficiles, la consommation plus restreinte, l'industrie moins active, les salaires moins élevés et l'aisance moins répandue. Adam Smith l'a dit : « Les impôts sur les choses nécessaires renchérissent ces denrées de la même manière que si elles coûtaient plus de travail et de dépenses pour être produites. » — Malheureu-

[1] *Théorie de l'impôt*, 1760, in-18, p. 79.

[2] P. 190.

[3] Toutefois un prélèvement sur les capitaux n'a pas paru illégitime dans certaines circonstances, dans le cas de succession, par exemple, au moment où l'héritier n'a pas encore compris le bien taxé dans ses ressources, dans ses instruments de travail (voy. chapitre XI, § 1).

[4] Liv. V, chapitre II, art. 4, § 2.

[5] Voy. au chap. IX, § 4.

sement, ces effets ne sont ni instantanés ni bien apparents, de sorte que, longtemps avant qu'on s'en aperçoive, l'impôt diminue les consommations de première nécessité, absorbe peu à peu les épargnes, attaque les capitaux, décourage l'industrie et fait décliner les nations, à moins que les progrès de l'industrie ne contre-balancent l'effet des contributions : — dans ce cas, c'est le fisc qui absorbe le progrès.

Quatrièmement, une considération non moins grave fortifie cette règle : c'est que l'impôt exagéré engendre l'*immoralité*, en provoquant, d'une part, la contrebande et la fraude ou au moins le mensonge dans les déclarations, et, d'autre part, l'espionnage, la délation, les abus de pouvoir et une pénalité en disproportion avec la nature du délit[1].

Cinquièmement, la modération des impôts est une condition indispensable pour arriver à une juste *péréquation*, à une répartition aussi équitable que possible.

Enfin, et ce dernier argument trouve plus facilement accès auprès des représentants du fisc, c'est déjà une vérité ancienne en économie politique, mais encore nouvelle dans l'application, que *l'impôt le plus modéré et le mieux assis produit plus que celui dont l'assiette est vicieuse et le taux élevé.*

C'est ce qui est établi plus loin en parlant des tarifs[2].

Des observations qui précèdent on peut tirer les propositions fondamentales que voici :

I. — L'impôt, à la condition d'être rationnel, c'est-à-dire normalement perçu et normalement employé, est un sacrifice

[1] « La fraude étant très-lucrative, la peine naturelle, celle que la raison demande, qui est la confiscation de la marchandise, devint incapable de l'arrêter... Il fallut donc avoir recours à des peines extravagantes et pareilles à celles qu'on inflige pour les plus grands crimes. Toute la proportion des peines est ôtée. Des gens qu'on ne saurait regarder comme des hommes méchants sont punis comme des scélérats ; ce qui est la chose du monde la plus contraire à l'esprit du gouvernement modéré. » Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. IX.

[2] Chap. VII. *Sur l'assiette de l'impôt*, § 3.

absolument nécessaire, inévitable, puisqu'il est le payement d'*un service indispensable*, la SÉCURITÉ, sans laquelle la société ne saurait exister, — et le payement de quelques autres services généraux (secondaires par rapport à celui-là), plus avantageusement rendus à la communauté par les agents de l'autorité que par l'industrie privée[1].

C'est là son bon côté.

II. — L'impôt diminue le revenu des citoyens. Il produit la hausse des prix, sauf dans le cas exceptionnel de l'impôt sur la Rente foncière[2].

III. — Il agit comme *obstacle* à la production ; — à la formation du Capital par l'épargne ; — à la direction naturelle du Capital et du Travail ; — à la consommation et aux débouchés ;

IV. — Il a enfin une action délétère sur la santé publique[3].

C'est là son mauvais côté.

V. D'où il résulte que l'impôt, pour être rationnel, doit être *modéré*, et qu'il ne saurait être trop modéré : — afin de ne pas trop entraver l'industrie et l'activité des citoyens ; afin de ne pas trop entraver l'épargne et la formation des capitaux ; — afin de ne pas trop atteindre les besoins de première nécessité ; — afin de ne pas trop engendrer la fraude et l'immoralité des populations ; — afin d'être le plus productif possible pour le fisc.

VI. D'où il résulte encore que le contribuable ne doit pas

[1] V. chap. XIX, § 2, sur les fonctions de l'autorité.

[2] V. plus loin, ch. IX, § 4.

[3] Supposons un impôt très-élevé sur le vin : les familles pauvres boivent des liquides moins sains ; la culture de la vigne est arrêtée dans son essor et fait place à d'autres industries ; les familles qui boivent du vin consacrent tout ou partie de leurs épargnes à cette consommation. Les trois cinquièmes des Français ne boivent pas de vin.

payer tout ce qu'il peut payer, mais seulement l'*équivalent d'un service* rendu.

Un discours prononcé en 1600 par un député de Lyon aux états du Dauphiné, au sujet d'un péage établi sur le Rhône et de la douane de Vienne, contient ces belles paroles :

« Les charges que les peuples souffrent sont dans l'État ce que sont les voiles dans un vaisseau, pour le conduire, l'assurer, et non pour le trop charger et submerger[1]. »

Nous parlons des effets généraux de l'impôt. — Plus loin, l'impôt en général est encore considéré soit comme cause de misère, soit comme remède à la misère et comme moyen de progrès, ainsi qu'on l'a présenté quelquefois[2]. Il sera préalablement question des effets spéciaux des divers impôts dans des chapitres particuliers.

Les principes qui viennent d'être exposés s'appliquent aux temps ordinaires.

Dans un cas d'invasion ou de toute autre catastrophe, ils fléchissent devant la *nécessité*. — Alors, de même que la société, représentée par le gouvernement, exige le service militaire, c'est-à-dire le sacrifice de la vie, pour la défense du territoire et de l'indépendance ; de même l'impôt peut bien dépasser le revenu, atteindre et même absorber le capital. De là pour les gouvernements le devoir de veiller au maintien de la paix par une politique honnête et loyale ; et pour les peuples, le besoin de bien organiser l'autorité et de confier le pouvoir à des hommes intelligents et sensés.

Mais cette nécessité ne se présente qu'exceptionnellement, et les représentants des contribuables doivent veiller à ce que les hommes du gouvernement, souvent habiles en sophismes, ne donnent pas le caractère de nécessité à des dépenses de simple *utilité* et ne basent pas la justice de l'impôt sur son bon emploi.

[1] D'après l'historien Mathieu, cité par Forbonnais, qui a beaucoup écrit sur les questions économiques et financières au dix-huitième siècle.

[2] Voir au chapitre XXII.

En ce cas, les principes qui précèdent reprennent toute leur force, ainsi que ceux qui sont établis chapitre XIX, au sujet de la mesure des dépenses publiques.

III. Gros sophismes au sujet de l'Impôt.

L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il ne peut être ni un stimulant pour l'industrie; ni un instrument de moralisation, ni un moyen d'établir la péréquation de la richesse.

Les considérations qui précèdent militent en faveur de l'*impôt le plus modéré*, relativement au revenu des citoyens.

La doctrine inverse a eu et a encore des partisans, en théorie, et surtout dans l'application, parmi les hommes politiques et dans le personnel des administrations, par suite d'une notion erronée de l'impôt et de ses effets, et aussi, il faut le dire, par suite de l'influence et des avantages directs ou indirects que peut procurer la répartition d'un gros budget.

Les partisans des impôts élevés perdent de vue :

1° Que l'Impôt n'est pas un Revenu spécial de l'État, puisant à une source féconde et intarissable, mais qu'il est une quote-part assez forte du revenu des citoyens, obligés, pour le payer, de travailler et de se priver du nécessaire, c'est-à-dire de souffrir ;

2° Que ces citoyens ou contribuables sauraient mieux l'utiliser à leur avantage ; et, en ce faisant, donner autour d'eux impulsion aux branches de commerce et d'industrie qui les touchent ;

3° Que l'État ne sait et ne peut bien remplir la plupart des fonctions, et qu'il est même tout à fait impropre à autre chose qu'à la production de la sécurité et de quelques services généraux restreints ;

4° Qu'il n'est pas institué en vue de devenir le grand dépensier de l'argent des citoyens, ni d'attirer à lui le plus de fonds

possible, pour aviser ensuite aux meilleurs emplois, et procéder par ce moyen au développement de la civilisation.

Le communisme et le socialisme tout entiers sont contenus en germe dans la notion de l'impôt légitimé par la nature de l'emploi [1].

5° Que l'impulsion donnée par lui au commerce et à l'industrie, par suite de ses dépenses, peut avoir plus d'éclat, — mais qu'il produit moins d'effets réels que les millions de petites impulsions données par les contribuables, pouvant chacun disposer d'un petit capital, et l'employant, soit à faire des dépenses directes, soit à grossir des épargnes.

Insisterons-nous maintenant pour répondre à ceux qui ont avancé cette hyperbolique proposition, que « l'impôt est le meilleur des placements? »

Veulent-ils dire que, la sécurité étant le premier des besoins et la condition *sine qua non* de la production et des débouchés, on ne saurait mieux faire que d'employer une part de son revenu à assurer les autres [2]? — En général, non; car une pareille opinion découle logiquement de la théorie de l'impôt modéré et proportionné au service, théorie qu'ils veulent précisément combattre.

Ils veulent dire, au contraire, que l'État faisant par ses entreprises, ses encouragements, ses subventions, un meilleur emploi de la force productive ou des capitaux que les contribuables, ceux-ci ne sauraient trop contribuer pour leur bonheur; qu'ils font mieux en donnant le quart que le cin-

[1] Un publiciste allemand (H. Hoffmann, *die Lehre von den Steuern*, p. 33, cité par M. de Parieu), va jusqu'à dire qu'un gouvernement a le devoir de dépenser ce qui doit profiter plus au bien général que ne pourraient le faire les mêmes fonds dans des mains particulières.

[2] C'est dans ce sens restreint, ce nous semble, que le mot a été répété à la tribune, sous le gouvernement de Juillet, par un ministre, homme d'esprit et de sens, M. Ch. de Rémusat; mais la proposition a été souvent prise dans son sens général et la métaphore au pied de la lettre.

quième, le tiers que le quart, la moitié que le quart, et ainsi de suite, jusqu'à l'absorption et à l'emploi de tout le revenu par l'État ; ce qui conduit à la multiplication des interventions administratives et à la direction de la production par l'État, à l'anéantissement de l'initiative individuelle, à un état plus ou moins voisin du communisme forcément despotique, ou du despotisme forcément communiste.

Ce sophisme vient à l'appui de ceux indiqués plus loin et invoqués en faveur des traitements en disproportion avec les services rendus, et du luxe public pour « faire aller le commerce[1]. »

On le légitime par cet autre sophisme[2] que « l'impôt retourne aux contribuables et retombe sur eux en pluie fécondante, » — le budget faisant l'office de ces nuages qui aspirent l'eau des fleuves et les vapeurs de la terre pour les répandre sur le sol en pluies bienfaisantes !

Sans doute, la métaphore est admissible si on entend par impôt la prime d'assurance justement payée pour la sécurité ; car il est évident que le citoyen ne pourrait faire meilleur usage d'une fraction de son revenu, puisque la sécurité, l'ordre et la justice sont les premiers besoins de l'homme en société.

On peut encore admettre, à de certains égards, que le payement de quelques autres services rendus par l'État est un bon emploi d'une autre fraction du revenu ; mais en allant au delà, la fécondité cesse et les nuages qui la portent restent dans des régions étrangères aux contribuables. Que si on insiste pour dire que l'argent réclamé aux contribuables, par voie de subventions, de gros traitements, de dépenses de luxe, fait aller le commerce, il y a lieu de répondre que le numéraire provenant de l'impôt n'est pas donné aux mar-

[1] V. chap. XIX, sur l'emploi de l'impôt, § 3.
[2] Voir une note finale

chands à titre d'encouragement gratuit, mais bien en *échange* d'une partie de leur avoir, — en admettant, ce qui n'est pas, que l'impôt serve à acheter à quelque contribuable une partie de services équivalents à l'impôt qu'il a payé[1].

A la faveur des sophismes que nous venons de rappeler, on pourrait dire, avec un écrivain anglais moderne, que toute la science des finances, tout l'art d'un chancelier de l'échiquier[2], consiste à lever le maximum d'espèces en excitant le minimum de mécontentement. En France, on dit que l'art des agents du fisc consiste « à bien plumer la poule sans trop la faire crier. » Ce serait assez exact et assez juste, s'il ne s'agissait que de l'art fiscal; mais la véritable science financière doit tenir compte d'un tout autre élément : le maximum de justice.

Des écrivains, des économistes même[3] se sont laissés aller à croire que l'impôt pouvait, à de certains égards, servir de stimulant à l'industrie obligée de s'ingénier pour obtenir de quoi satisfaire le fisc en sus des producteurs; et les financiers fiscaux se sont empressés de tirer de cette croyance une raison pour combattre la modération de l'impôt, — de l'impôt, ferment de richesse nationale, panacée universelle, qu'on ne saurait trop administrer aux peuples pour leur bonheur!

« Singulière façon de stimuler l'industrie, dit Rossi[4], que de lui enlever une partie des moyens qu'elle peut employer pour la rendre plus active! »

[1] Voy. plus loin, chap. XIX, § 1, ce qui est dit de la répartition des dépenses.

[2] *Échiquier*, table à compter, abaque; d'où : *chambre de l'échiquier*, pour chambre des comptes, — *chancelier de l'échiquier*, pour ministre des finances.

[3] David Hume, dans un de ses *Essais* (sur les impôts); — G. Garnier, dans a préface de la traduction de Smith; — d'Hauterive, *Considérations générales sur la théorie de l'impôt et des dettes*, broch., 1825; — John Bristel, *Ressources de l'empire britannique;* — Mac Culloch, *on Taxation and the funding system*, p. 2, 10, 11.

[4] *Fragments sur l'impôt*, IVe volume de son *Cours*, p. 213, publiée en 1851 par MM. Rossi fils.

Adam Smith a pareillement figuré sur cette liste pour un *lapsus plumæ* de deux lignes peu intelligibles[1], vivement et inutilement refutées par son savant annotateur Buchanan, car l'illustre économiste ne parle pas d'impôt dans ce passage, mais « d'un plan ou d'une sorte de police très-capable d'améliorer dans le pays, d'une manière sensible, les progrès de l'amélioration de la bonne culture. » Buchanan, traduisant la pensée de Smith émise en cent endroits de son livre, termine sa note par ces paroles : « Le législateur n'a pas à discuter les différents modes de culture ; et, quand il veut s'en mêler, il peut être sûr que, outre qu'il causera du préjudice aux autres, il donnera en même temps la mesure de sa propre ignorance. » Ce n'est plus la question d'impôt, c'est celle d'intervention et de réglementation.

C'est bien à tort aussi qu'on a voulu mettre J.-B. Say dans la catégorie des publicistes qui ont affirmé l'utilité directe des impôts. Voici ses paroles : « Cet excès (celui des impôts) a du moins servi à perfectionner l'art de produire, en obligeant les hommes à tirer de plus grands services du concours des agents naturels[2]. On a prétendu au parlement d'Angleterre que c'était la nécessité de payer l'impôt qui avait donné du génie aux artistes, et je vois bien que l'impôt a pu, dans certains cas, produire cet effet[3]... » — Mais à cette même place, J.-B. Say insiste pour faire ressortir « l'influence *mortifère* des impôts ; » ce sont ses expressions.

En exagérant cette idée, un homme de science, chimiste distingué[4], a cru trouver le type de la matière imposable dans le pain. Selon lui, une réforme fiscale dans ce sens amènerait une série de réformes alimentaires et de perfectionnements

[1] Liv. V., chap. II, article 1er, p. 510, in-8°, *Collection des principaux économistes.*

[2] *Traité*, liv, III, chap. x, à la fin.

[3] *Cours*, Ve partie, chap. v.

[4] M. Dubrunfaut, *Suppression des disettes par l'impôt.* Paris, Guiraudet, 1854 broch. in-8°.

agricoles d'où résulterait la suppression des disettes. Il n'oublie qu'une chose, c'est que l'impôt sur le pain serait l'impôt à sédition par excellence, encore plus que l'impôt sur les salaires. (Voy. ch. IX, § IX.)

Le marquis de Mirabeau faisait cette réponse pittoresque à ceux qui prétendaient que les fermiers des impôts contribuaient à accroître l'activité : « Toute la vivification qu'ils apportent dans le territoire de l'État est celle que la vue d'un oiseau de proie donne à une basse-cour ; tout s'agite, tout s'écarte, tout se cache, tout fuit[1]. »

On a aussi prétendu que l'impôt pouvait et devait servir entre les mains de l'État d'instrument de moralisation.

Cette assertion, prise dans sa généralité, est simplement insoutenable. N'est-il pas absurde de croire qu'on moralise les gens en leur prenant une partie de leurs biens ?

Mais on entend le principe dans un sens restreint. On veut dire que l'État pourra employer l'impôt à faire progresser la religion, l'instruction, l'art, la richesse elle-même qui, produit l'aisance et la moralisation. En d'autres termes, c'est la même question que ci-dessus, et il faudrait traiter ici des effets de l'intervention de l'État en matière de religion, d'instruction, d'art et d'industrie. Nous renvoyons au Traité d'économie politique[2], à ce que nous disons plus loin des attributions de l'État[3], en faisant remarquer ici qu'avec un État chargé d'établir la morale et la religion, les protestants tourmenteront les catholiques ou réciproquement, et que le despotisme du fisc se ferait sentir dans tous les actes de la vie privée, dans toutes les branches de l'activité.

D'autres invoquent le principe au point de vue spécial de certaines consommations ou productions à décourager ou à

[1] *Théorie de l'impôt*, 1760, in-18 ; p. 132.
[2] Chap. VIII, § 5 et suivants.
[3] Chap. XIX, de l'Emploi de l'impôt et de l'emprunt.

empêcher, comme qui dirait un *impôt sur le vice*. En ce cas, l'impôt est bien, en théorie, un empêchement, une prohibition indirecte; mais en pratique, la contrebande neutralise son effet d'obstacle. C'est ici encore la question des impôts somptuaires, directement dirigés contre le luxe, ou se proposant de l'atteindre indirectement, et aussi la question des impôts indirects sur les boissons alcooliques taxées à cette double intention. Nous renvoyons à ce qui est dit ch. XI, § 6.

On a encore prôné l'impôt, qui est en lui-même toujours cause de misère, comme moyen de remédier à la misère et on a étayé, à l'appui de cette proposition chimérique, un échafaudage de confusions et de sophismes que nous démolissons plus loin au ch. XXII.

On a aussi considéré l'impôt comme moyen d'égalisation des fortunes.

Disons d'abord que, dans un pays où l'impôt est mal assis, improportionnel et progressif comme la misère[1], il agit en sens inverse de l'égalisation, il favorise certaines classes aux dépens de certaines autres, il contribue au maintien du privilége et de l'aristocratie : il est injuste. Si on cherchait à le faire fonctionner dans un but inverse, pour limiter l'accumulation des fortunes et établir une péréquation de richesses entre les classes et les familles, on serait obligé d'avoir recours à un impôt spoliateur, on se trouverait lancé dans une série de difficultés inextricables, pour aboutir, si on parvenait à atteindre le but, à l'état égalitaire des citoyens, qui ne peut être un état social permanent, qui n'est pas dans la nature des choses, ni dans les conditions du progrès social, et qui aboutit au communisme, état encore plus impossible que l'égalité des conditions.

[1] Voy. une note finale.

Enfin, la lourdeur des charges publiques a été considérée comme un bon moyen de gouvernement. Elle est encore prônée comme tel dans bien des circonstances. Nous avons déjà fait justice de ce sophisme incessamment combattu dans le courant de ce volume. Cette doctrine procède d'une fausse notion de la fonction de l'État, que l'on ne considère pas seulement comme rendant des services rémunérés, comme protecteur et assureur de sécurité, mais encore comme compresseur, ennemi de la libre expansion des sociétés, et insouciant de la justice.

« Je connais les mœurs des vilains, disait le connétable de Bourbon aux états tenus de son temps[1]; si on ne les comprime pas en les surchargeant, bientôt ils deviennent insolents. Si donc vous ôtez entièrement l'impôt des tailles, il est sûr que tout de suite ils se montreront les uns à l'égard des autres comme envers leurs seigneurs: gens rebelles et insupportables. Aussi ne doivent-ils pas connaître la liberté : il ne leur faut que la dépendance. Pour moi, je juge que cette contribution est la plus forte chaîne qui puisse servir à les contenir. » C'est en se mettant à ce point de vue que Philippe II, de sinistre mémoire[2], disait : « Il faut charger la mule pour l'empêcher de ruer. »

C'est ce sophisme que Fromenteau combattait à la même époque dans son *Secret des finances*[3], en répondant au sieur Baranque, type du courtisan, qui venait d'établir « l'excellence des peuples maigres... moins frétillants et propres à la rébellion... » à l'occasion de l'opinion émise au sein des trois états, en 1580, à Paris.

En résumé, on a beau théoriser sur l'impôt, ainsi que le dit Sismondi, « *le gouvernement ne peut pas faire en sorte que*

[1] Sous Charles VIII, fin du quinzième siècle.
[2] Fils de Charles-Quint, mort en 1598.
[3] IIIe livre, p. 415. Voy. sur cet ouvrage une note du chap. XXI, § 2.

l'impôt ne soit pas onéreux ; — ce n'est pas à faire bien, c'est à faire le moins mal possible que se réduit, à l'égard du contribuable, toute la tâche du gouvernement. »

Nous avons reconnu, non-seulement l'utilité, mais la nécessité, mais l'indispensabilité des impôts, en les supposant, par hypothèse, assis, perçus, employés de la manière la plus rationnelle et la plus équitable ; mais nous avons montré que leur raison d'être gît dans le service rendu en échange, et nous avons déduit les raisons qui militent en faveur de l'impôt modéré.

Nous avons nié la vertu de l'impôt en tant que stimulant de l'industrie, en tant que moyen de moralisation, en tant que moyen de nivellement et d'égalisation, en tant que remède à la misère et instrument de progrès.

Nous revenons sur ces deux derniers points dans le chapitre final.

Nous n'avons parlé ici que des plus gros sophismes sur l'impôt ; nous en signalerons beaucoup d'autres, chemin faisant.

CHAPITRE V

DE L'IMPOT EN GÉNÉRAL (SUITE) : — SOURCES DE L'IMPOT, — SES INCIDENCES, LA JUSTICE DANS LA TAXATION

I. Sources auxquelles puise le Fisc. — II. De l'incidence de l'Impôt ou de la détermination du véritable contribuable, de celui sur qui retombe l'Impôt. — III. Détermination et application des principes de Justice en matière d'impôt.

I. Sources auxquelles puise le Fisc.

Évidemment, les sources auxquelles le fisc doit puiser, ce sont les sources productives de la richesse ; ce sont celles d'où émanent les diverses parties du résultat de la production revenant aux possesseurs des instruments généraux de l'industrie humaine (la Terre, le Capital, les Facultés personnelles productives ou le Travail) ; ce sont, par conséquent, les diverses espèces de Revenu, c'est-à-dire : — la Rente des Terres, — le Loyer ou l'Intérêt des capitaux, — les Salaires des Travailleurs — et les Profits de toutes les Industries, de toutes les branches de l'activité des citoyens[1].

Cette conclusion ressort de l'analyse de la production, telle

[1] La guerre a souvent pu remplir un trésor par la rapine ; mais la rapine elle-même puise dans les fonds productifs des vaincus.

que la science économique est aujourd'hui en mesure de la faire.

Tel n'était pas l'avis des physiocrates[1], qui croyaient la terre seul instrument productif de la richesse et qui concluaient logiquement à l'impôt payé principalement, sinon uniquement, par le propriétaire foncier et l'industrie agricole[2].

Tel n'est pas l'avis des théoriciens des écoles dites socialistes[3], pensant qu'il est légitime et profitable de taxer de plus en plus les Propriétés mobilières et immobilières pour les absorber progressivement à l'avantage de la communauté.

Tel n'est pas encore le sentiment de certains moralistes, qui veulent contenir le Luxe par le moyen des impôts somptuaires[4].

En fait, il existe partout une grande variété d'impôts s'adressant directement ou indirectement aux diverses branches du revenu social. Mais les effets de chaque impôt ne s'arrêtent pas au contribuable taxé qui les paye ; celui-ci pouvant, en divers cas, s'exonérer et se faire rembourser l'impôt par d'autres membres du corps social, en d'autres termes dévier l'*incidence*[5] sur autrui.

[1] Économistes du dix-huitième siècle, disciples de Quesnay.

[2] « Le propriétaire qui seul possède un revenu ou une richesse disponible, dont l'existence n'est pas indispensable à l'entretien du travail productif de la société, doit porter tout le poids de l'impôt. Il n'y a rien à demander aux salariés, parce que le salaire n'équivaut qu'à la subsistance de celui qui le reçoit; et rien à demander non plus aux capitalistes, par la raison que cette demande serait illusoire, et qu'il saurait toujours retrouver, dans la hausse de l'intérêt ou du loyer de son argent, la compensation des sacrifices qu'on s'imaginerait lui imposer au profit de l'État. » (Turgot).

[3] Voy. sur les théories de ces écoles notre Traité d'économie politique (table analytique des matières), 6e édit., in-18 ; notre volume sur la *Population*, et dans les *Notes et petits traités*, 2e édit., in-18, le profil et les formules de ces diverses sectes.

[4] Voy. ci-dessus chap. IV, § 3, et chap. XI, § 6.

[5] *Incidere*, tomber sur.

II. De l'Incidence de l'Impôt ou de la détermination du véritable contribuable, de celui sur qui retombe l'Impôt.

Au point de vue de la justice distributive et de la vérité économique, et pour arriver à une répartition équitable des charges publiques, il y a donc lieu de poser cette question : Un impôt étant donné, sur qui retombe-t-il, en dernière analyse ?

Il n'a pas été fait et il ne pouvait pas être fait de réponse absolument satisfaisante à cette question, qui est insoluble dans sa généralité.

Toutefois, Ricardo, qui a fait de profondes études sur l'impôt[1], a pensé que les taxes, quelles qu'elles soient, sont toujours payées par le consommateur sur son capital ou son revenu, le producteur les faisant toujours entrer dans les frais de production, et appliquant ses capitaux et son industrie à d'autres branches, lorsqu'il ne peut les y comprendre. — James Mill, le père, a adopté cette opinion[2]. — C'était le sentiment de Franklin, qui pensait que le marchand met toujours la taxe sur sa facture. — C'était aussi l'idée de Smith, qui dit en passant : « L'impôt est payé, en fin de compte, par le dernier acheteur ou le consommateur[3]. »

Les physiocrates avaient été conduits à penser que l'impôt retombe finalement, soit directement, soit indirectement sur le propriétaire foncier, auquel revient, croyaient-ils, tout le produit net de la production, qui est finalement le seul imposé et qui doit être seul imposable par le législateur.

J.-B. Say dit que Ricardo peut bien avoir raison au point de vue abstrait, mais qu'en fait, le producteur ne parvient pas

[1] *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, 1re éd. 1817. N. chap. VIII.
[2] *Éléments d'économie politique*, traduits par Parisot, in-8°, 1823.
[3] Liv. IV, fin du chap. VI, p. 161, de la *Coll. des principaux économistes*.

toujours à faire payer par le consommateur l'impôt, dont une partie reste à sa charge. L'économiste français ajoute : « Ce sujet n'admet point d'opinion absolue. Il n'est probablement aucune espèce de contribution qui ne retombe sur plusieurs classes de citoyens. » — Il faut donc, d'après lui, que les bases de l'impôt soient assez multipliées pour que les producteurs qui ne sont pas atteints par un impôt puissent l'être par un autre.

La conception des physiocrates sur la production était incomplète et erronée[1] ; leur conclusion financière n'est plus à considérer. — La conclusion de J.-B. Say concorde avec celles de Ricardo et Smith ; mais elle manque de précision. — Celle de Ricardo, si elle est exacte, doit être amendée ainsi : *Les impôts, en général et* A LA LONGUE, *retombent sur le consommateur*. — Il est, en effet, difficile d'admettre, en face des faits, que cette diffusion ou transmission des charges se fasse directement, immédiatement et sans efforts. Si nous pouvons ainsi parler, Ricardo considère le phénomène comme se passant dans le vide, tandis qu'en réalité l'impôt, pour trouver son assiette naturelle ou définitive et traverser les couches successives de la société, a besoin d'un assez grand laps de temps, ce qui ne s'opère qu'après des répercussions complexes et multiples. La charge pèse d'abord sur certaines catégories de citoyens, puis elle se répartit peu à peu entre un plus grand nombre de contribuables ou entre tous les contribuables, et, de répercussion en répercussion, elle devient partie intégrante du prix des choses, de sorte que celui qui achète le plus de choses paye le plus d'impôts. Au premier abord, l'impôt paraît payé, tandis qu'il n'est souvent qu'avancé.

Au reste, la solution de ce problème n'est pas possible, nous le répétons, pour l'impôt considéré en général ; elle

[1] Voy notre Traité d'économie politique, à la Table des matières le mot *Physiocrates*

n'est possible, si elle l'est, que si l'on considère à part les diverses espèces d'impôts, — anciens ou nouveaux, — et selon leur assiette spéciale. Il faut considérer à part leurs effets accidentels et leurs effets permanents, leurs effets temporaires et leurs effets définitifs.

Il faut encore remarquer que pour l'impôt, comme pour les Frais de production en général, la loi de l'Offre et de la Demande est prédominante. C'est elle qui permet, selon les cas et les circonstances très-variables, au propriétaire, au capitaliste ou à l'ouvrier de se faire rembourser l'impôt par le fermier, l'industriel ou le marchand, et à ceux-ci de se faire rembourser à leur tour par les consommateurs, — ou bien qui force chacun d'eux à payer une partie de la taxe. Il y a donc erreur à affirmer que le producteur se fait toujours et également rembourser par le consommateur. Au bout d'une période de temps, l'impôt établi sur une ou plusieurs catégories de contribuables se trouve répercuté sur d'autres classes, et finalement les *charges fiscales pèsent sur toutes les classes de population*, même les impôts sur les riches, qui frappent, indirectement et dans une certaine proportion, les pauvres eux-mêmes, dont le travail est moins demandé par les riches, dont l'épargne ou la consommation sont empêchées.

Il y a encore erreur à dire d'un impôt que son poids infiniment divisé devient presque insensible pour ceux qui le supportent. Cela serait vrai d'un seul impôt et d'un petit impôt, comme cela est vrai d'un petit poids ; mais cela n'est plus vrai quand il s'agit des divers impôts : ils ont beau se diviser, se répercuter, il n'en faut pas moins les payer ; ils n'en produisent pas moins leurs effets naturels. Division, diffusion et répercussion ne sont malheureusement pas synonymes d'évaporation.

Il n'y a donc pas de loi générale à formuler pour l'*incidence*, la *répercussion* ou la *diffusion* des Impôts.

Il existe, sur ce point, parmi les économistes, une grande diversité d'opinions et beaucoup d'hésitation.

Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre V, où nous exposerons la nature et les effets les plus visibles des divers impôts considérés séparément.

III. Détermination et application du principe de Justice en matière d'Impôt.

Nous avons vu qu'à l'idée d'Impôt rationnel ou prélèvement légitime sur la fortune des citoyens, se rattachent celles — de *nécessité*, — de *service* rendu ou d'*avantage social* obtenu, — de *modération*, — de *bon emploi*.

A cette même idée se rattachent encore évidemment celles d'*Équité* et de *Justice* dans l'assiette et la répartition.

L'impôt étant la compensation d'un Service, doit être payé par tous ceux qui jouissent du service, c'est-à-dire par tout le monde.

D'après les idées modernes sur la justice distributive au sein des sociétés, cette répartition des charges doit se faire entre tous les citoyens en vertu du principe d'*Égalité*, c'est-à-dire sans exceptions.

Ce principe d'Égalité est conforme à l'Équité. Toute exception ou privilége a pour effet d'augmenter la charge des autres; elle est une iniquité au point de vue social et politique, de plus une erreur et une cause de perturbation au point de vue utilitaire et économique. En effet, les intelligences et les capitaux s'empressent d'abandonner les industries frappées par l'impôt, pour se porter vers celles qui sont privilégiées. Il en résulte une direction anormale des instruments du travail et de l'activité générale, une déperdition des forces sociales, la création d'industries artificielles.

« Chaque fois que l'impôt pèse inégalement, dit M. H. Passy[1], sur les diverses parties de la population, qu'il prend aux unes et aux autres moins qu'elles ne doivent à raison de leur part dans le revenu général, il dérange l'équilibre qui devrait exister entre les forces et les situations relatives, et par là il met obstacle à des développements qui ne peuvent pas s'accomplir avec l'ensemble et la régularité désirables. Le mal est grand, surtout quand c'est sur les classes nécessiteuses que tombe le principal poids de l'impôt. Ces classes ne s'élèvent, même dans l'ordre intellectuel et moral, qu'à mesure que leur condition matérielle s'améliore, et on ne saurait les priver d'aucune des portions du fruit de leurs labeurs, qu'elles ont droit de conserver, sans appesantir sur elles le joug de l'indigence dont elles ont peine à se défendre. »

Ce Principe d'égalité, qui inspirait Sully, Henri IV et Vauban[2], qui a été défendu par Turgot et les physiocrates[3] et par Adam Smith, qui dirigeait à la fin du dix-huitième siècle la première Assemblée constituante de France, et qui était déjà une aspiration du tiers état au treizième siècle[4], est la *Règle supérieure* vers laquelle l'impôt doit toujours tendre, sans qu'on puisse cependant espérer de l'atteindre toujours complétement, à cause des obstacles que présente la nature des choses, obstacles qui néanmoins vont disparaissant peu à peu devant l'action du législateur attentif et éclairé.

Sous ce rapport, les pays les plus avancés en civilisation ont fait de grands progrès depuis la Révolution de 89 ; mais

[1] *Dict. de l'économie politique*, art. Impôt.

[2] Vauban disait dans sa *Dîme royale* : « Tous les sujets d'un État ont besoin de sa protection... un État ne peut se soutenir si ces sujets ne le soutiennent... Par conséquent, tous les sujets sont obligés de contribuer à proportion de leurs revenus et de leur industrie... Tout privilége qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste et abusif. »

[3] Malgré leurs vues erronées sur les matières imposables.

[4] « L'impôt doit être également réparti sur tout le monde. » Vœu des états généraux en 1355. Voy. chap. XII un édit d'Henri IV.

il leur reste encore grandement à faire ; et tout pour ainsi dire reste à faire dans beaucoup d'autres pays, où domine toujours l'esprit de privilége et d'immunité.

Cet esprit formulait jadis ses prétentions de la manière la plus cynique. Lorsque Richelieu demanda six millions au clergé, l'archevêque de Sens répondit que « l'usage ancien était que le peuple contribuât par ses biens, — la noblesse par son sang, — et le clergé par ses prières ! » Un des projets de réforme qui excita le plus la colère du parlement (1776), ce fut celui qui consistait à remplacer la corvée, odieuse au peuple des campagnes, par une contribution perçue à la fois sur les biens des nobles et les biens des roturiers. Le procureur général du Parlement de Paris soutint, au nom de ce corps, qui à d'autres égards représentait l'esprit progressiste du temps, que vouloir imposer la noblesse et le clergé pour l'entretien des routes, c'était porter atteinte à la dignité des deux premiers ordres de l'État[1].

Par contre, les droits seigneuriaux paraissaient inviolables, et la dîme payée au clergé, était, selon Rivarol[2], l'avocat des privilégiés, « le plus antique et le plus vénérable tribut qui existât parmi les hommes... le lien qui attachait les espérances de la terre aux bontés du ciel, l'intérêt du pontife à la propriété du laboureur. »

Que d'efforts il a fallu faire pour arriver à l'application du principe d'égalité devant le fisc, et combien il y aura encore

[1] On évalue aux deux tiers de la superficie de la France les propriétés foncières du clergé avant 1789.

« Cette contribution, disait le procureur général Séguier confondra la noblesse, qui est le plus ferme appui du trône, et le clergé ministre sacré des autels, avec le reste du peuple... Si le roi peut nous obliger à contribuer pour la corvée, il peut donc aussi la rétablir en nature et nous forcer à travailler sur les grandes routes. »

Le parlement proclamait que seul « le peuple est taillable et corvéable à volonté... » « C'est une partie de la constitution, disait-il, que le Roi est dans l'impuissance de changer. »

[2] *Rivarol, sa vie et ses œuvres*, par M. Gurnier, p. 133.

de catastrophes avant qu'il ne soit devenu la règle universelle !

L'impôt était anciennement et est encore, pour plusieurs esprits, signe d'infériorité, de roture, de servitude, et c'est ce sentiment que Béranger fait exprimer par son *marquis de Carabas*, rapportant de l'exil, après la révolution et le premier empire, toutes les illusions et tous les préjugés de l'ancien régime [1].

C'est également par suite d'un préjugé de même origine que diverses professions ont réclamé contre l'impôt de la patente. « Et quoi! disaient naguère des membres du barreau, nous assimiler à des marchands, à des producteurs, nous, gens de robe, nous, les défenseurs de la veuve et de l'orphelin! etc. [2]. » Malgré ces jérémiades, on a taxé la profession d'avocat, et on a justement fait, puisqu'on taxe les autres, puisque l'avocat produit et tire un revenu de son travail et de ses services, soit en défendant l'opprimé, soit en plaidant contre lui, selon la cause, — ce que, au surplus, nous ne voulons pas blâmer, mais simplement constater, puisque c'est la nature des choses.

Il y aurait les mêmes observations à faire pour les autres professions littéraires, artistiques ou savantes, qui sous un prétexte ou un autre ne voudraient pas payer l'impôt.

Le préjugé populaire conclut à l'injustice en sens inverse. « Le peuple, a dit un agitateur contemporain, dans un de ses moments de franchise, ne comprend pas que le principe de

[1] Mais l'on m'ose parler d'impôts !
A l'Etat pour son bien
Un gentilhomme ne doit rien.
Grâce à mes créneaux,
A mes arsenaux,
Je puis au préfet
Dire un peu son fait, etc.
Prêtres que nous vengeons,
Levez la dîme et partageons.
Et toi, peuple animal,
Porte encor le bât féodal.
Seuls nous chasserons, etc.

[2] Voy. le Traité d'économie politique, chap. II, sur la *productivité* de toutes les professions et leur importance relative.

son bien-être, à lui, qui vit au jour la journée et qui n'a jamais de reste, est dans l'épargne de ceux à qui il reste chaque jour quelque chose : au contraire, il demande que le fisc s'abatte sur cette épargne et l'en fasse profiter. C'est son système, c'est toute sa philosophie de l'impôt. » (P.-J. Proudhon.) Aussi réclame-t-il l'impôt sur les riches, l'impôt sur le luxe, l'impôt sur le capital, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les rentes, l'impôt indéfiniment progressif, etc.

Par suite d'une interprétation erronée du principe démocratique et d'une série de fausses notions économiques, les flatteurs des masses concluraient volontiers à l'exonération des classes ouvrières et au payement intégral de l'impôt par les chefs d'industrie et les classes riches. Outre que ces dernières ne pourraient pas supporter le fardeau, elles ne sont pas les seules à jouir des avantages sociaux et des services publics, qui profitent également et souvent au plus haut degré aux classes les plus nombreuses et les plus pauvres, lesquelles ne pourraient jouir des fruits de leur travail sans la sécurité et la justice, résultats de l'action gouvernementale, lesquelles ne pourraient même pas avoir du travail sans ces conditions fondamentales de l'ordre social.

Nonobstant ces préjugés, il n'y a plus de difficulté théorique au sujet du principe d'égalité devant l'impôt, et un grand pas a été fait vers l'application de la justice.

Mais, ainsi que l'a fait justement remarquer M. E. de Parieu, la détermination des autres éléments de la justice en matière de taxes publiques présente plus de difficultés qu'on ne croit au premier abord, en supposant évincée toute idée de privilége et d'immunité.

Ici M. J.-Stuart Mill met en présence trois points de vue divergents. Il dit d'abord que comme un gouvernement ne doit faire aucune distinction de personnes et de classes, et qu'il doit reconnaître à tous un droit égal à ses services, les

sacrifices qu'il leur demande doivent peser à peu près du même poids sur tous les citoyens. — Il énonce ensuite l'avis de ceux qui pensent que l'impôt doit être proportionnel aux facultés pour que le contribuable jouisse de la protection et du service du gouvernement proportionnellement à ses facultés. — Enfin il ajoute : « S'il y avait quelque justice dans la théorie de justice que nous examinons, ceux qui sont le moins capables de s'aider et de se défendre, et ceux auxquels la protection du gouvernement est le plus indispensable, devraient la payer plus cher : ce serait justement le contraire de l'idéal de justice distributive, qui consiste à réparer, non à imiter les inégalités et les torts de la nature. » — (Ceci répond aux prétentions énoncées ci-dessus et basées sur un prétendu droit à l'exonération.)

Un quatrième point de vue, qui est le nôtre, c'est que les citoyens profitent des avantages sociaux plus qu'en proportion de leur avoir dans la société, et qu'il en résulte qu'ils doivent contribuer dans une proportion plus forte à mesure qu'ils sont sur un échelon plus élevé de l'échelle sociale. Leur situation en effet, est telle qu'ils peuvent participer à une grande quantité de jouissances variées, physiques, intellectuelles ou sociales, auxquelles les classes sans fortune ou de médiocre fortune ne peuvent pas prendre part ou ne prennent part que d'une manière indirecte et éloignée.

A ce point de vue, il y a lieu de repousser la contribution égalitaire qui se déduit de la première assertion de M. J.-S. Mill, et de repousser le système de taxe proportionnelle à la pauvreté qui se déduit de sa dernière assertion.

En effet, s'il est juste que tous les citoyens payent une contribution, il paraît juste qu'ils payent, *selon* la protection, les services et les avantages sociaux qu'ils reçoivent, — services et avantages normalement produits. Mais comment préciser, évaluer, calculer les avantages qu'ils retirent? — Sans doute, par leur personne et leur fortune protégées et garanties devenant

la mesure de la protection et des services rendus, la base de la contribution la plus équitable.

On conclut assez généralement que les citoyens doivent payer l'impôt *en proportion* ou *en raison* de leurs facultés ou de leur fortune[1].

Ce sont des manières de parler déjà anciennes : c'est celles du jurisconsulte Domat, de Vauban, d'Adam Smith[2]; ce sont celles des diverses constitutions françaises[3].

Mais comment traduire pratiquement ces indications générales?

Pour répondre à cette question, il faut entrer dans l'étude de — l'assiette des taxes, — dans celle des diverses catégories d'impôts et des diverses espèces d'impôts, — de leur nature, — de leur incidence, — de leurs effets, — et plus spécialement dans l'examen du système de tarification arithmétique qui peut être fixe ou simplement proportionnelle, ou proportionnelle progressive, — toutes questions qui seront examinées dans les chapitres suivants.

[1] En *proportion*, en *raison*, synonymes plus significatifs de *selon*, qui est plus vague. — Facultés et Fortune sont synonymes.

[2] « The subjects of every State ought to contributive towards the support of the government, *as nearly as possible, in proportion to their abilities;* that is, in proportion to the revenue wich they respectively enjoy under the protection of the State. » Tome III, p. 255 de la 3e éd. 1789, Londres, 3 v. in-8°.

Ability veut dire ici faculté, moyen, pouvoir, et non habileté, comme on a traduit quelquefois. M. de Parieu rappelle qu'on trouve dans la loi instituant la taxe des pauvres en Angleterre : « *according their ability.* » (43e année d'Élisabeth) ; et dans le *Droit public*, de Domat (dix-septième siècle), titre V : « Les charges de l'État regardent les personnes, et chacun devant y contribuer *à proportion* de ses biens... » Vauban disait aussi : « Les sujets sont obligés de contribuer *à proportion* de leurs revenus et de leurs industries. » Voir la 2e note de la page 39.

[3] « ... Une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, *en raison* de leurs facultés. » (Constitutions de 1791, art. 13; de 1793, art. 20; de l'an III, art. 16; Charte de 1814, art. 2; Charte de 1830, art. 2.)

« Tout impôt doit être établi pour l'utilité commune ; chacun y contribue *en proportion* de ses facultés et de sa fortune. » (Constitution française de 1848, art. 15.)

Il n'est donc pas possible de formuler une simple règle générale, un peu significative, exprimant le principe d'équité en matière d'impôt. Ce qui n'empêche pas que l'équité ou la justice ne soit l'idéal en vertu duquel on doit se diriger, et pour l'application duquel il est possible de formuler une série de règles. Ces règles seront énoncées plus loin, et c'est leur ensemble qui constitue la *règle de justice*, idéal de la science économique et financière.

CHAPITRE VI

DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT — CLASSIFICATION DES TAXES EN DIRECTES OU INDIRECTES, EN IMPOTS SUR LE CAPITAL ET SUR LE REVENU

I. De l'assiette de l'Impôt. — II. — De l'Impôt Direct et Indirect; — de l'Impôt de Quotité et de Répartition. — III. De l'Impôt général sur le Capital ou sur le Revenu.

I. De l'Assiette de l'Impôt.

Si l'on connaissait la véritable incidence de l'impôt en général et de tel ou tel impôt en particulier; si l'on pouvait déterminer à quel degré chaque espèce de taxe est susceptible de charger chaque classe de possesseurs d'instruments de travail et de producteurs; si l'on déterminait ensuite sur qui il est socialement plus légitime de faire retomber les charges publiques, il serait facile d'en établir l'assiette et la perception de la manière la plus simple, la plus immédiate, la plus directe, la moins coûteuse.

Dans l'incertitude où l'on a été sur ce point fondamental, le législateur s'est prononcé, dans les divers pays, pour la *multiplicité* des impôts, afin d'atteindre le plus de revenus pos-

sible, au risque d'atteindre le même revenu plusieurs fois, au delà de la proportion équitable ; — toutefois l'impôt *unique* a eu depuis longtemps des défenseurs.

La première question qui se présente à résoudre pour déterminer l'assiette rationnelle des contributions est celle-ci :

L'Impôt doit-il tendre à l'*Unité* ou à la *Diversité ?*

Mais la solution de cette difficulté soulève les questions suivantes :

Dans l'hypothèse de l'*impôt multiple*, lesquelles sont préférables des taxes *directes* ou des taxes *indirectes* dites de *consommation ?* c'est-à-dire des taxes sur les *moyens* (*instruments*, *revenus*, etc.) ou des taxes sur les *dépenses ?*

Dans l'hypothèse de l'*impôt unique* et direct, est-ce le *Capital* ou le *Revenu* qui présente la base la plus sûre, la plus facile, la moins arbitraire?

Dans tous les cas, quel est le plus juste des systèmes de taxation? est-ce l'impôt *fixe*, l'impôt *proportionnel* ou l'impôt *progressif* ou *progressionnel ?*

Nous posons ces questions dans leur ordre logique ; nous allons présenter sur chacune d'elles diverses observations, mais dans un ordre différent qui nous semble plus didactique.

II. Des Impôts directs ou indirects. — Des Impôts de Quotité et de Répartition.

On distingue deux manières générales d'asseoir l'impôt : le système direct et le système indirect, dénominations à sens variable.

En général, on entend par *Contributions directes* celles demandées *directement*, *nominativement*, *régulièrement*, *périodiquement*, au contribuable immatriculé ou inscrit, et consistant en une partie de son avoir ou de son revenu, selon cer-

taines indications palpables, telles que ses Propriétés foncières ou bâties, son Logement, ses Meubles, le nombre de ses Portes et Fenêtres, son Capital ou son Revenu, la Transaction qu'il fait, etc.

Par *Contributions indirectes*, on entend des taxes demandées à propos d'une *consommation* ou d'une *vente* ou d'une *transaction* à des contribuables que le législateur suppose devoir se faire rembourser l'impôt, frappant alors ces contribuables soi-disant *indirectement*, par voie de *tarifs*, en raison de la marchandise qu'ils achètent pour leur travail ou leur consommation particulière[1], de celle qu'ils font transporter d'un lieu dans un autre, de l'étranger dans leur pays (*douanes*), ou de la campagne dans les villes (*octrois*).

Mais les choses ne se passent pas toujours ainsi : tel impôt direct en apparence agit indirectement et réciproquement[2]. Tout impôt peut être tour à tour direct ou indirect selon que le contribuable peut le faire payer par ceux qui achètent ses marchandises ou ses services, c'est-à-dire le comprendre dans ses frais de production, c'est-à-dire encore le mettre sur sa facture, selon l'expression de Franklin.

Le Budget français comprend, en ce sens, sous la dénomination de *contributions directes :* — 1° la contribution foncière ; — 2° la contribution personnelle et mobilière ; — 3° la contribution des portes et fenêtres ; — 4° la contribution des patentes.

Il groupe sous la rubrique de *contributions indirectes :* — les Droits sur les Boissons, sur le Sel extrait des salines à l'inté-

[1] On disait en France anciennement *aides et gabelles*, et sous le premier Empire : *droits réunis*. Ces mots étant devenus odieux à la population, la langue officielle y substitua le synonyme actuellement usité de *contributions indirectes*, après la rentrée des Bourbons. La Constituante avait supprimé en grande partie et l'Empire rétablit (1804) cette branche de revenus publics, que les Anglais appellent *excise*, mot que nous traduisons le plus souvent par celui d'*accise*.

[2] Voy. plus loin, au chap. IX, sur la Nature et l'incidence des divers impôts les plus usuels.

rieur, — sur le Sucre indigène, sur la vente du Tabac, de la Poudre et des Capsules fulminantes.

Il met, arbitrairement, en dehors de ces deux catégories : les revenus des Douanes, des Postes, de l'Enregistrement, du Timbre, etc.— Il n'y peut comprendre les Octrois réservés aux villes.

Le Budget et l'Administration sous les titres de *droits divers*, de *produits divers*, de *taxes assimilées aux contributions directes*, comprennent divers impôts de moindre importance[1].

On a adopté une classification analogue dans les divers autres pays.

En parcourant le budget français et d'autres budgets, il est facile de voir que ces expressions de directes et d'indirectes n'ont pas un sens doctrinal ou scientifique bien satisfaisant; qu'elles jettent de la confusion sur la nature des impôts compris dans les deux catégories; qu'on ne les emploie en définitive que pour grouper des revenus ayant entre eux une certaine analogie administrative, et qu'il ne faut, par conséquent, y attacher qu'une signification fiscale.

Elles étaient plus légitimes avec la théorie des physiocrates, qui pensaient que toutes les contributions, de quelque manière qu'elles soient imposées, doivent retomber et retombent en

[1] 1° Les redevances sur les Mines; — la rétribution pour la vérification des poids et mesures, pour le contrôle et la garantie des matières d'or et d'argent; — pour les brevets d'inventions; — les taxes des biens de main-morte sur les immeubles appartenant à des communautés. — Ces taxes sont perçues au profit de l'État.

2° Les prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux; — les contributions pour l'entretien des Bourses et Chambres de commerce; — les contributions pour l'entretien des Digues, des Canaux et des Rivières non navigables; — les taxes d'Arrosage; — les droits pour le desséchement des Marais; de visite chez les Pharmaciens, les Epiciers, les Droguistes et les Herboristes; — les redevances pour les Eaux minérales; — la taxe sur les chiens; — les droits sur les voitures et les chevaux (loi de juillet 1862). — Ces taxes sont perçues au profit des communes, des associations syndicales ou des services par lesquels elles sont établies.

fait sur les propriétaires territoriaux, ayant seuls un *produit net* ou un revenu réel équitablement imposable ; qui donnaient le nom de directes à toutes celles qu'ils supposaient atteindre directement ce *produit net*, et celui d'indirectes à toutes les autres, qu'ils supposaient retomber indirectement et forcément sur la production agricole. — L'erreur de cette théorie a été établie dans le Traité d'économie politique[1]. Les propriétaires fonciers ne sont pas les seuls coopérateurs de la richesse, ni les seuls qui aient un produit net. Il y a donc d'autres bases de l'impôt, et de plus nous verrons au chapitre IX que l'incidence de l'impôt ne s'accomplit point selon la théorie physiocratique.

Ces expressions d'impôts directs et indirects seraient tout à fait légitimes, si on arrivait à bien connaître l'incidence des impôts. Elles seraient très-commodes pour désigner l'une, les impôts levés sur ceux qui les supportent ; l'autre, les impôts levés sur des intermédiaires qui les récupèrent. En attendant ce progrès de la science, quand on parle d'impôts directs et indirects, il faut avoir en vue, à la fois, la signification pratique de ces expressions dans les budgets que l'on considère, et la signification théorique tirée soit de l'*incidence* soit de l'*assiette*. C'est dans ce sens, ce nous semble, que MM. Rau[2] et J.-S. Mill[3] emploient les deux expressions. — M. Mac-Culloch[4] n'appelle direct que l'impôt immédiatement prélevé sur la Propriété et le Travail, et désigne par indirect tout impôt demandé aux mêmes sources, par voie d'obligation imposée aux possesseurs ou aux travailleurs d'acheter la liberté d'user de certains objets ou d'exercer certaines industries : de cette manière, les licences, les impôts sur les fenêtres, les *assessed taxes* (l'impôt foncier et divers impôts de luxe) qui sont

[1] Voy. à la Table des matières la note *Physiocrates*.
[2] *Finanzwissenschaft*, § 295 (Parieu).
[3] *Principles of political Economy*, liv. V chap. III.
[4] *A Treatise... on taxation*, p. 1.

dans la catégorie des impôts directs en France, rentreraient dans la catégorie de l'*excise* comprenant en Angleterre les impôts de consommation. — M. d'Audiffret classe l'enregistrement dans les contributions directes.

Parmi les impôts directs :

On appelle *impôts de répartition* ceux comme l'impôt foncier, dont la somme totale est arrêtée d'avance par la loi et répartie ensuite administrativement entre tous les contribuables, ce qui soulève la question de la *péréquation* (ou égale répartition) problème presque insoluble quand il s'agit d'un impôt un peu ancien.

On appelle *impôts de quotité* (anciennes tailles *tarifables*) ceux dont le produit est perçu en vertu de tarifs de droits fixes ou proportionnels selon le poids, la mesure, la valeur, etc., et dont le total est formé par la réunion des cotes individuelles.

L'impôt de répartition est donc un impôt d'un chiffre déterminé et permanent ; tandis que l'impôt de quotité est variable et suit les vicissitudes de l'élément social imposé, augmentant ou diminuant avec ses progrès et ses pertes. — La loi fixe le produit total de l'impôt de répartition, mais elle ne détermine pas la part à supporter par chaque contribuable. Dans l'impôt de quotité, elle fixe au contraire la somme à payer par chacun, au moyen d'un tarif, sans déterminer le produit total de l'impôt.

En France, les contributions foncière, personnelle et mobilière, sont des impôts de répartition ; la contribution des patentes est un impôt de quotité ; la contribution des portes et fenêtres participe des deux systèmes.

La répartition est faite tous les ans : entre les départements, par le pouvoir législatif dans la loi du budget des recettes ; entre les arrondissements, par les conseils généraux ; entre les

[1] Voy. ch. IX, § 5, ce qui est dit à propos de l'impôt foncier.

communes, par les conseils d'arrondissement, et entre les particuliers, dans chaque commune, par un comité de répartiteurs[1], sous la surveillance du conseil municipal.

Le système de répartition limite la somme due par les localités. Les contribuables recherchent le même avantage dans le système d'*abonnement* auquel se prête souvent l'administration.

Impôts directs et indirects comparés sommairement.

Parmi les financiers théoriciens ou pratiques, les uns ont défendu les impôts directs, les autres les impôts indirects, et ils ont tous pu le faire rationnellement suivant le point de vue auquel ils se sont placés. Nous nous bornerons en ce moment, sur ce sujet, à un petit nombre de remarques.

L'*Impôt direct* est de sa nature bien déterminé. Dans ce système, le législateur et le contribuable apprécient l'intensité de la charge, sans trop bien apprécier cependant la manière dont elle pèse. C'est là son grand avantage aux yeux de l'*économiste*, qui aime à voir les peuples se rendre un compte exact des choses ; mais c'est là son grand inconvénient aux yeux du *financier*, qui ne se préoccupe que des besoins du fisc et des moyens d'accroître ses ressources, et qui trouve utile et commode de maintenir l'illusion des contribuables.

Avec l'*Impôt indirect*, au contraire, le contribuable acquittant l'impôt en payant le prix, est taxé sans qu'il s'en rende positivement compte, tout en souffrant de la lourdeur de sa charge. — Cet impôt est aussi d'une perception plus difficile et plus coûteuse. — Il est en outre de nature à frapper plus sur les pauvres que sur les riches.

Si toutes les impositions étaient directes, les gouvernements et les peuples en apprécieraient exectement la portée et

[1] Voy. sur le mécanisme de l'assiette et de la répartition des divers impôts, le *Traité des impôts en France*, par M. Vignes, 3e édit.

les effets, et se montreraient tout naturellement plus économes des dépenses publiques et moins belliqueux.

Nous entrons plus loin (ch. VII et XI) dans des considérations plus étendues sur ces deux catégories générales d'impôts.

III. Des impôts généraux sur les Capitaux ou sur les Revenus, ou bien sur le Capital et sur le Revenu[1].

Tantôt le législateur prend pour base de la taxation les Capitaux ou les Instruments de travail évalués, qu'on résume dans le mot *Capital*, — tantôt les *divers Revenus* (ou jouissances) du contribuable déduits de certains indices et de certains renseignements, tels que la demeure et le mobilier, par exemple, — tantôt le *Revenu* général du contribuable, total de ses divers revenus et estimé d'après ses déclarations plus ou moins bien contrôlées par une enquête.

Ce dernier mode n'a guère été employé dans le passé, parce qu'on manquait des moyens pour l'asseoir. De nos jours, il a repris faveur dans l'esprit de plusieurs théoriciens et de quelques financiers pratiques[2], qui le considèrent d'une part comme le plus proportionnel des impôts, et d'autre part comme susceptible d'une assiette satisfaisante.

Au fond, que l'impôt soit assis sur un capital productif du revenu ou sur un revenu produit par un capital, ou sur le revenu eu général, ou de toute autre manière, c'est toujours

[1] Le pluriel est plus exact. On fait, dans le langage financier, signifier au mot capital non-seulement l'ensemble des instruments de travail créés par l'industrie, comme l'entendent les économistes, mais encore les fonds de terre, productifs ou d'agrément, les constructions et les facultés personnelles.

[2] A l'occasion du rétablissement de cet impôt en Angleterre, en 1842, pour aider à la réforme douanière; plus tard, par suite des idées de réformes financières soulevées après la révolution de 1848, et aujourd'hui par suite des besoins créés par les événements calamiteux de 1870-71.

le revenu qu'il atteint et qu'il doit atteindre. Il faut encore remarquer que le capital ne vaut que par le revenu, et ne se mesure que par le revenu ; de sorte qu'à bien considérer les choses, tous les impôts sur les propriétés ne sont, à proprement parler, que des impôts sur les revenus ; en d'autres termes, que tout *impôt sur le capital* est un *impôt sur le revenu*, et que l'impôt sur le revenu provenant d'un capital est un impôt sur ce capital même.

Mais la loi doit-elle autoriser le Fisc à taxer le contribuable d'après l'estimation du Capital visible qu'il possède, ou bien d'après son Revenu? Selon quelle base l'évaluation des *facultés* du contribuable et l'assiette de la taxe seront-elles plus sûres, plus équitables, plus faciles, moins fécondes en actes arbitraires, et moins gênantes pour le contribuable?

Pour résoudre cette question il faut considérer pareillement ce que peuvent apprendre la théorie et l'expérience relatives aux divers impôts assis sur les propriétés et sur les revenus de nature diverse, dont il est parlé en détail plus loin aux chapitres IX, X et XI, en même temps qu'il faut avoir à l'esprit ce qui est dit dans les deux paragraphes suivants.

Mais, d'autre part, il est nécessaire, pour l'intelligence de ce qui suit, de formuler dès à présent le caractère respectif de ces deux catégories générales d'impôts, sauf à revenir plus loin en détail, particulièrement sur l'impôt du revenu. (Voy. ch. IX, § VII et VIII.)

M. Léon Walras[1] a très-bien exprimé en quoi l'impôt sur le Capital et l'impôt sur le Revenu se ressemblent et diffèrent.

« Combien payez-vous de loyer?—1000 fr.—1000 fr.? Cela suppose que vous avez environ 5000 fr. de revenu annuel ; en

[1] *Théorie et critique de l'impôt*. In-8°, 1861, XII.

conséquence, vous payerez uniquement et directement un 10e de votre revenu, soit 500 fr. d'impôt annuel. Tel est l'Impôt sur le Revenu.

« Qu'avez-vous en terres, maisons, actions de chemins de fer, meubles, vêtements, objets d'art, etc.? — A peu près 100,000 fr. — A peu près 100,000 fr.? Vous payerez donc uniquement et directement un 100e de votre capital ou actif net, soit 1000 fr. d'impôt annuel. — Tel est l'Impôt sur le Capital.

« L'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital diffèrent en deux points. En premier lieu, le montant de la taxe annuelle pour chaque citoyen est calculé, dans le premier cas, sur le montant du revenu; dans le second cas, sur le montant du capital. En second lieu, l'impôt sur le revenu considère le revenu des facultés humaines comme un revenu, tandis que l'impôt sur le capital ne considère pas comme un capital le capital personnel; dans le premier cas, la taxe s'efforce d'atteindre et de saisir à la fois les salaires, les intérêts et les fermages; dans le second cas, la taxe cherche à épargner les facultés personnelles des hommes, le travail et les salaires. »

L'impôt sur le revenu nous paraît préférable, à divers égards, — comme le plus juste, c'est-à-dire le plus universel et le mieux proportionné; — comme ayant au plus haut degré les avantages relatifs reconnus aux impôts directs, ainsi que cela est exposé au chapitre IX.

Le débat sur les avantages et les inconvénients comparés de l'impôt du Capital et de l'impôt du Revenu s'est ravivé de nos jours, depuis la révolution de 1848 en France et la politique guerrière des États de l'Europe, mais il n'est pas nouveau : on retrouve dans des écrits bien antérieurs à peu près la même discussion à propos des impôts *réels* et des impôts *personnels*.

CHAPITRE VII

DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT (SUITE) : DE L'IMPOT MULTIPLE, SIMPLE OU UNIQUE; DE L'IMPOT FIXE, PROPORTIONNEL OU PROGRESSIONNEL. INFLUENCE DES TARIFS SUR LES RECETTES.

I. De l'Impôt multiple et de l'Impôt simple ou unique. — II. De l'impôt fixe, proportionnel ou progressionnel. — III. Influence des tarifs sur les recettes.

I. De l'Impôt multiple et de l'Impôt simple ou unique.

Direct ou indirect; — de quotité ou de répartition; — assis sur les capitaux ou sur les revenus, l'impôt peut être plus ou moins multiple ou tendre à la simplicité et même à l'Unité.

En fait, il a été multiple dans le passé, et il l'est encore, quoiqu'à un moindre degré, dans les divers États.

Par leur nature, les impôts directs convergent vers l'unité; les contributions indirectes sont au contraire forcément multiples.

L'impôt est multiple, non-seulement parce qu'il puise à diverses sources, mais parce qu'il puise de diverses manières à la même source.

C'est ainsi qu'en France le vin est frappé de seize manières différentes, en commençant par la contribution foncière du sol du vignoble[1].

C'est ainsi qu'on a cherché à tout taxer, directement ou indirectement, sous toutes sortes de formes :

Les Personnes et les Choses ;

Les Propriétés et les Capitaux ;

Les Professions, l'Industrie, le Travail, les Profits, les Salaires ;

La Production, l'Échange, la Circulation, l'Exportation, l'Importation, le Transit ;

Les Mutations de propriété, les Donations ;

Les Consommations productives ou improductives ;

La Richesse et la Pauvreté, — les actes positifs et les omissions, — les passions et même les erreurs.

La multiplicité des impôts, inspirée par les besoins du trésor public, procède aussi de l'esprit de justice qu'il sera désormais possible de mieux satisfaire par la simplicité des taxes. « L'impôt, disait Adam Smith, a reçu diverses formes, parce que les gouvernements n'ont pu taxer équitablement toutes les fortunes d'une même manière[2]. »

Mais en fait, la multiplicité des impôts a produit des exactions et des abus de toute espèce.

Témoin des ravages occasionnés de son temps par la mauvaise assiette des taxes publiques, Vauban conseillait d'établir, sous le nom de *dîme royale*[3], une contribution simplifiée et pro-

[1] Voy. cette série d'impôts réproduite dans une note finale.

[2] Liv. V, chap. II, § 2. — Voy. p. 39 la même idée de Say.

[3] *Projet d'une dixme royale*, 1707, in-12, contenu dans les *Économistes financiers*, Ier vol. de la *Collection des principaux économistes*. Vauban voulait que la dîme fût prélevée en nature sur les récoltes ; en espèces, sur les autres produits ou revenus manufacturiers, commerciaux, etc.

« Boisguillebert et Vauban avaient déjà proposé d'établir un impôt unique qui frapperait également sur tous les revenus ; le *denier royal* de Law fut inspiré par la même pensée ; et, sous le ministère de M. Leduc, Pâris-Duverney

portionnelle selon les divers revenus[1]. Se fondant sur les avantages relatifs de la perception de la dîme ecclésiastique et sur les « pillages et malfaçons » à propos des autres impôts, l'illustre maréchal faisait ressortir les avantages d'une perception uniforme au profit de l'État du vingtième et au plus du dixième de tous les revenus et fruits de la Terre, des produits des Maisons, de l'Industrie, des Rentes sur le roi, des Gages, des Pensions, des Francs-fiefs et autres Revenus. Vauban laissait en outre un impôt, mais un impôt modéré sur le Sel, cette manne, disait-il, dont Dieu a gratifié le genre humain.

Après lui, les Physiocrates, persuadés qu'en définitive les propriétaires du sol payent les contributions publiques avancées par les travailleurs, voulaient imposer simplement la Terre comme *fournissant* SEULE (croyaient-ils) *une valeur nouvelle et excédante sur les frais de production*, c'est-à-dire un produit net[2]. Ils rendaient, par le fait, l'État copropriétaire du sol, dans une proportion fixe et déterminée, et mettaient les autres classes à l'abri des charges publiques.— En fait, la doctrine de l'impôt unique, par le système de l'impôt territorial, préconisée par les économistes physiocrates, paraît

voulut lever pendant douze ans le cinquantième des revenus. Son projet de *dîme royale* reçut même un commencement d'exécution dans un lit de justice tenu exprès le 8 juin 1725. » Éd. Duménil, *Organisation financière de la république*, in-8°, p. 20.

[1] Remplaçant les diverses *tailles*, contribution foncière, personnelle et mobilière, sous diverses formes ; — la *capitation*, contribution personnelle ; — les *aides*, impôts sur les boissons ; — les *gabelles*, impôt sur le sel ; — Les *douanes provinciales* et *foraines* ; — les *affaires extraordinaires*, emprunts, ventes d'offices, lettres de noblesse, loteries, détériorations des espèces, billets de crédit, coupes des forêts, etc.

[2] Voy. notre *Traité d'économie politique*, à la Table des matières, pour les idées des physiocrates. « C'est la terre qui paye elle-même l'impôt en l'acquit de la nation, » disait Mercier de la Rivière (*Ordre actuel des sociétés politiques*, *Coll. des princip. écon.*, p. 508.) — Voy. la réponse aux objections faites à l'impôt unique sur le produit net, par l'abbé Beaudeau, *Introduction à la philosophie économique*, PHYSIOCRATES, II° vol. de la [*Coll. des princip. écon.*, p. 764 ; et *Œuvres de Turgot*, III° vol. p. 389 de la même collection.

avoir été dans les plans de Turgot et aurait peut-être été appliquée si celui-ci se fût maintenu au poste de premier ministre contrôleur général des finances, qu'il dut quitter en 1776, après la proclamation des célèbres édits sur les corporations et la corvée.

D'après la notion plus certaine que nous avons maintenant de la nature et du rôle de la Terre dans la production, la Rente foncière ou revenu normal du propriétaire semble toujours devoir être éminemment imposable, et la difficulté ne peut plus résider que dans les moyens de l'atteindre convenablement ; mais, avec le revenu de la terre, il paraît équitable de faire contribuer à la dépense commune le revenu des possesseurs de Capital, celui des possesseurs des Facultés de travail et les divers Profits des entreprises ; car tout capital et toute industrie sont, aussi bien que la terre, productifs d'un revenu net.

Au surplus, par les raisons que nous donnons plus loin (ch. IX, § 3), il ne serait possible de songer à asseoir l'impôt unique sur le sol que dans l'hypothèse d'une contribution extrêmement modérée.

Il est à remarquer que Vauban, comme plus tard Quesnay et Turgot[1], avait en vue l'établissement du grand principe de l'égalité de l'impôt ou mieux de l'égalité devant le fisc, entre les diverses classes de la population, c'est-à-dire la taxation de la noblesse et du clergé, alors exempts d'impôts, quoique principaux propriétaires du sol. Cette égalité fut proclamée, cent ans plus tard, par l'Assemblée constituante, dans les discussions de laquelle on trouve des signes frappants de l'influence que l'école des physiocrates exerçait sur les esprits, ce qui explique en partie la tendance de l'époque à repousser

[1] « Turgot était partisan d'un impôt sur tous les biens. Des circonstances particulières le forcèrent à respecter ceux du clergé. » Condorcet, *Vie de Turgot*, par un Ami de Turgot. Londres, 1786, p. 294.

les impôts indirects qui furent rétablis, quelques années après, sous le consulat et l'empire.

Depuis Vauban, on a souvent encore démontré les avantages d'une contribution unique ou très-simple, qui éviterait beaucoup de discussions, d'actes arbitraires, d'inégalités et d'injustices; de dilapidations et de frais. La question a passé à l'état d'axiome en théorie ; mais il reste à faire accepter les moyens d'établir pratiquement une contribution simple ou unique qui soit en rapport exact avec les facultés de chaque particulier, en évitant de la part du pouvoir une inquisition odieuse et inefficace ou en obtenant du contribuable une déclaration franche et loyale. L'assiette normale de l'impôt ne pourra être atteinte que lorsque les intéressés (gouvernements et contribuables) ne pourront plus nier la légitimité des analyses économiques qui indiquent sur quels points l'impôt doit frapper, et lorsque les modes d'information statistiques auront atteint une perfection que nous soupçonnons à peine.

L'art et la science des finances marcheront vers ce progrès par la vulgarisation des vérités économiques, des saines notions en matière d'impôts et de finances, et par le perfectionnement des mœurs publiques qui feront de plus en plus participer le contribuable au vote, à la répartition et à la surveillance de l'emploi des impôts.

L'expérience, recommencée il y a trente ans en Angleterre sur l'impôt du revenu, celle de l'Allemagne et des autres pays qui l'ont imitée ou l'imiteront, doit puissamment contribuer à faire avancer cette question. L'*impôt général sur le revenu*, directement assis sur le revenu ou indirectement sur le capital, semble être l'*impôt unique* en germe, et devoir successivement se substituer aux impôts indirects les plus vexatoires, aux Octrois, aux Douanes, etc.

Mais il paraît en outre difficile qu'avec un impôt simple les recettes des États atteignent un chiffre élevé. L'établissement

de ce système de contributions sera donc parallèle, d'une part, à la limitation des dépenses publiques correspondant à la limitation rationnelle de la centralisation et de l'action gouvernementale, et d'autre part à la diminution dans les armements de terre et de mer que la politique *économique* doit produire tôt ou tard, malgré les tristesses des temps présents.

Eugène Daire[1] a justement remarqué que « l'établissement de l'impôt unique créerait contre la prodigalité des gouvernements la seule barrière qui puisse y apporter une résistance efficace, savoir, l'intérêt personnel des classes supérieures de la société, qui, si elles étaient sérieusement atteintes par l'impôt, en surveilleraient toujours l'emploi avec sollicitude, et ne lui laisseraient jamais prendre d'autres directions que celle réclamée par le besoin réel de l'État[2]. »

Ajoutons : qu'avec l'impôt simple et les budgets restreints, les emplois publics sont moins nombreux ; que les mauvais effets du fonctionnarisme, de la réglementation et de la bureaucratie sur les affaires du pays et sur les esprits sont forcément amoindris.

Si donc la théorie conduit à l'unité de l'impôt, et dans ce but à la simplicité de l'impôt, c'est-à-dire à la diminution des taxes multiples, les financiers progressistes peuvent aussi conclure, avec un ancien ministre des finances économiste, M. Hippolyte Passy, que « la simplicité en matière de taxation doit être recherchée avec soin. » M. Passy ajoute cependant : « Elle n'est pas le seul but auquel il faille viser, et, suivant toute apparence, l'unité de l'impôt demeurera un idéal, dont on pourra se rapprocher, mais sans pouvoir l'atteindre et le réaliser complétement[3]. »

[1] Principal annotateur de la *Collection des principaux économistes*, publiée par Guillaumin.

[2] Voy. plus loin ce qui est dit sur la discussion et le vote de l'impôt, chap. XXI, et chap. IX, § 1, et chap. XI, § 1, ce qui est dit sur les impôts directs et indirects.

[3] *Dict. de l'économie politique*, art. IMPÔT.

Mais en réalité, bien que la pratique ne puisse faire table rase des faits existants, le progrès s'accomplit théoriquement et pratiquement vers la simplification, vers un système de contribution dont l'idéal est l'impôt unique[1].

Il faut toutefois s'attendre à ce que les pouvoirs publics emploieront longtemps encore l'impôt multiple pour recueillir les sommes qui leur sont nécessaires, afin d'atteindre tous les revenus, et sauf à les atteindre plutôt deux fois et même trois fois qu'une.

Au sujet de l'impôt unique, simple ou mul ple, — de l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu, il a été fait une confusion qui a jeté du trouble dans toutes les discussions.

On a eu tort de dire *l'impôt sur le capital;* il eût mieux valu dire l'impôt sur *la terre et les capitaux*, ou sur les *propriétés*, comme M. de Pariou, cette dernière formule comprenant toutes les propriétés, tous les capitaux, les terres et les constructions. — On voit par là que l'impôt sur le capital est l'impôt simplifié, mais que ce n'est pas, à proprement parler, l'impôt unique.

La formule : *impôt sur le revenu*, est plus exacte ; mais celle d'*impôt sur les revenus* l'eût été davantage, car il y a en fait des revenus de différentes natures. (Voy. p. 55.) Toutefois on comprend que les taxes sur ces revenus puissent se résumer en une seule.

Donc, quand on parle de la multiplicité des impôts, l'esprit se reporte aux systèmes de contributions en vigueur, comprenant : de nombreuses taxes indirectes sur les Consommations, — des taxes sur les Contrats, — des taxes très-diverses sur

M. Figuerola, député aux cortès, disait en 1860, au Congrès de l'impôt réuni à Lausanne, qu'en Espagne on comptait avant 1855 plus de deux cents impôts différents qui se trouvaient à cette époque réduits à quatorze ou quinze. — Aux chiffres près, la marche est la même dans tous les pays.

les Propriétés et les Capitaux, et encore la taxe spécialement assise sur les Revenus partiels ou le revenu total.

En parlant de l'impôt simplifié on entend plus particulièrement ces deux dernières catégories d'impôts se résumant en un impôt général sur les Propriétés et le Revenu[1].

Quand on parle de l'impôt unique, l'esprit se représente plus particulièrement un impôt général sur les Revenus totalisés.

II. De l'Impôt Fixe, — Proportionnel, — ou Progressionnel.

L'impôt, outre les diverses classifications que nous venons d'examiner, peut être établi selon trois modes arithmétiques différents.

Il peut être *Fixe*, — *Proportionnel*, — *Progressionnel*.

L'examen de ces trois bases est un des éléments de la question générale de la détermination de la justice en matières de taxes[2].

L'Impôt fixe.

L'*impôt fixe* consiste dans une somme égale payée par chaque contribuable, fixée à tant par personne ou par chose.

Il n'est pas nécessaire d'insister beaucoup pour montrer les causes d'inégalité qui se trouvent dans ce système. — Soit une contribution de *un* sur l'étendue de la Terre, et sur des

[1] C'est de cet impôt que M. E. de Parieu a dit dans son *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*. « L'impôt général sur le capital ou sur le revenu, par la base même sur laquelle il repose, a une tendance tout à la fois plus simple, plus générale et plus juste. Il se propose de dépasser le signe, souvent arbitraire, pour atteindre en réalité la fortune du contribuable. Son objet relatif est de frapper directement les biens et revenus de toute nature et de toute origine, non dans leur produit brut, mais dans leur produit net et utile. »

[2] Voy. chap. v, § 3.

terres de différentes qualités, produisant : la première, *huit ;* la seconde, *six ;* la troisième, *cinq ;* l'impôt demandera un *huitième* du revenu à la terre la plus féconde, un *sixième* à celle qui l'est un peu moins, enfin un *cinquième* à celle qui l'est encore moins.

Qualité des terres.	1re	2e	3e
Produit des terres. . . .	8	6	5
Impôt fixe.	1	1	1
Proportion..	1/8	1/6	1/5

En pareil cas, l'impôt ne semble-t-il pas établi en sens inverse de ce qu'il devrait être ?

Au lieu d'une terre, on peut supposer d'autres instruments de production, des capitaux de même importance ou des quantités égales de travail appliqués à des branches d'industrie d'une productivité différente, ou encore des produits de qualités différentes : la conclusion sera la même. Il y a, par exemple, injustice à demander une *capitation* égale de dix francs à l'ouvrier qui gagne mille francs et à l'artiste ou au médecin qui se font soixante mille livres de rente; à prélever un octroi de cinquante francs sur l'hectolitre de vin qui vaut vingt-cinq francs comme sur celui qui en vaut cinq cents.

D'où il appert que l'impôt fixe ou égal pour tous n'est pas conforme au principe de la justice distributive ou de la vraie égalité devant le fisc.

On dit souvent : l'impôt *fixe*, par opposition à l'impôt *arbitraire*, pour désigner l'impôt *fixé* à l'avance, certain, défini par le législateur, mettant le contribuable à l'abri des spoliations des agents du fisc ; mais, dans ce cas, la formule, on le voit, désigne un tout autre ordre d'idées.

La variabilité de la valeur en général et de la valeur numéraire en particulier, qui complique les recherches de l'éco-

nomie politique, entache encore la répartition des impôts fixes d'une assez grande inégalité. Quand la législature a établi une taxe de dix francs, par exemple, cette taxe ne peut peser et, en fait, elle ne pèse pas de la même façon sur tous les contribuables, dix francs ayant une valeur ou puissance d'achat différente, suivant les localités où on les prélève.

Il y a à cet égard deux observations à faire : la première, c'est qu'il est à peu près impossible de combiner une échelle de droits capable de contre-balancer l'inégalité provenant de la variabilité de la valeur de la monnaie; la seconde, c'est que, par suite de l'amélioration des voies de communication, on voit diminuer l'amplitude des oscillations de la valeur de toutes choses au sein d'une même contrée.

Cette observation s'applique à tous les impôts, en particulier, et aux deux catégories qui suivent, en général.

L'Impôt proportionnel.

L'*impôt proportionnel* est celui qui est exigé, soit en proportion de la valeur de la chose imposée, soit plus généralement en proportion de la fortune des contribuables.

Si par exemple, au taux de dix pour cent, un revenu de mille francs paye cent francs, si un revenu de cent mille francs paye dix mille francs, — et s'il reste au propriétaire du premier neuf cents francs et quatre-vingt-dix mille francs au propriétaire du second, c'est l'impôt proportionnel, — l'impôt le plus généralement en vigueur, celui que le législateur stipule devoir être payé, — *selon*, ou *en proportion*, ou bien encore *en raison* des facultés ou de la fortune du contribuable.

Cet impôt est plus conforme à l'équité que le précédent, il suit mieux l'inégalité des fortunes; mais il ne satisfait pas cependant à toutes les conditions de la justice.

Il faut remarquer, en effet, que la proportionnalité ne peut pas être établie avec la fortune réelle, mais seulement avec certains signes plus ou moins fidèles de cette fortune.

C'est, d'autre part le propre de diverses taxes assises sur une base proportionnelle de prendre peu à peu le caractère d'impôt fixe et d'avoir les inconvénients signalés ci-dessus.

Soit pour exemple trois terres produisant :

LA PREMIÈRE.	LA DEUXIÈME.	LA TROISIÈME.
4	**8**	**12**

si elles sont taxées proportionnellement à un quart, elles donneront au fisc :

1	2	3

Mais si le revenu de ces terres vient à varier comme suit :

8	**12**	**12**

l'impôt sera de

1/8	1/6	1/4

résultat tout à fait improportionnel et injuste.

En le supposant exactement proportionnel de fait, comme il l'est d'intention, ce mode constitue une charge plus sensible pour les fortunes petites ou médiocres que pour les grandes. Un contribuable qui a vingt mille francs de revenu est moins privé par un prélèvement de deux mille francs que ne l'est un contribuable qui a dix mille francs et qui paye mille francs, et celui-ci l'est moins que le contribuable ayant mille francs de revenu et payant cent francs ; — et cela en échange d'une protection et d'autres avantages sociaux moins grands.

L'Impôt progressif proprement dit et l'Impôt en proportion progressive limitée ou progressionnel.

Il y a deux manières d'entendre l'*impôt progressif*, formule dont le sens a été compromis par les exagérations des écoles excentriques et des partis politiques : — l'une, mauvaise, irrationnelle, absurde, l'autre que nous croyons bonne; — et c'est à l'aide d'une simple distinction que, dans cette question comme dans beaucoup d'autres, on arrive à la vérité.

En général, l'impôt est progressif quand il s'accroît avec l'importance de la base imposable plus rapidement qu'en proportion, c'est-à-dire en proportion progressive.

Mais on peut le concevoir en progression rapide et *illimitée* — ou en proportion lentement progressive et *limitée* à un taux modéré : c'est celui que nous qualifions de *progressionnel.*

C'est au premier système que s'adressent toutes les objections que l'on trouve dans les écrivains qui ont combattu l'impôt progressif; à savoir que c'est un impôt spoliateur, tendant à l'absorption des grandes fortunes par l'État, au nivellement des conditions, à la destruction des propriétés, à la compression de l'aisance, au découragement de l'épargne et du travail, à l'émigration des capitaux, à la dépression de l'industrie et de la richesse tant publique que privée, etc.

Quelques écoles socialistes, des hommes de parti extrême ou des moralistes inintelligents ont pu songer à un impôt progressif illimité, comme moyen politique, soit pour faire rentrer les héritages en ligne collatérale dans le domaine de l'État, soit même pour supprimer la propriété individuelle, soit simplement pour contenir le luxe et l'accumulation des capitaux dans de certaines bornes.

Mais ce système ne mérite pas qu'on s'y arrête, et c'est en vérité se donner un thème trop facile que de le combattre.

L'impôt progressif rationnel et sérieux est celui qui, nous le répétons, ne s'accroît pas d'une manière illimitée, —

celui qui s'arrête à une limite modérée, — qui se perçoit en vertu d'un tarif de droits lentement progressifs, — et sans pouvoir dépasser une partie restreinte du revenu.

Ce serait, par exemple, l'impôt gradué qui demanderait zéro à un revenu de 500 fr. ou de tout autre minimum : un faible *tantième* à un revenu de 600 ; ce tantième et ce qu'on appelle la *raison* en arithmétique[1], à un revenu de 700 ; ce tantième, plus deux fois la raison, à un revenu de 800, etc. ; et ainsi de suite, selon une progression de taux calculés entre le taux le plus bas et le taux le plus élevé ne dépassant pas un maximum modéré.

Peut-on faire à ce système les objections que nous venons d'énoncer?

Non, puisqu'il ne doit jamais s'agir que d'une échelle dressée avec de faibles tantièmes, d'un impôt *modéré* et *limité*, qui ne dépasserait pas cinq ou dix pour cent du revenu, par exemple ; de sorte que les termes de la proportion progressive varieraient entre zéro et cinq ou dix pour cent, par exemple. Car sans cela, l'impôt progressif, — ressemblant d'ailleurs à tous les impôts élevés, — empêcherait l'épargne et la formation du capital ou provoquerait son émigration.

Il n'y a eu, répétons-le, que les niveleurs à la Babeuf, ou les auteurs des systèmes tendant à l'anéantissement de la propriété individuelle et à sa transformation en propriété collective, qui aient pu songer à des taux de progression indéfinie.

L'impôt peut donc être progressif sans être spoliateur. En fait, on pratique ce système — dans quelques États d'Allemagne, où on le paye sans répugnance ; — en France, Paris et d'autres villes perçoivent l'impôt des loyers en vertu d'un tarif progressif ; — et l'income-tax, en Angleterre, est assis sur une échelle légèrement progressive. — Le tarif gradué sur

[1] Voy. les Progressions dans les ouvrages d'arithmétique et dans notre *Traité complet d'arithmétique théorique et appliquée*, chap. XXXV.

les successions est aussi à de certains égards un tarif progressif, etc.

L'impôt idéal vraiment légitime, vraiment rationnel, est celui qui équivaut exactement aux avantages que le contribuable retire de la société et surtout à la valeur de la sécurité qui lui est garantie. Or la question est de savoir si ceux qui ont de forts revenus et une belle situation dans la société ne sont pas protégés plus que *proportionnellement* à leur fortune. Si on trouvait que les citoyens plus aisés sont protégés progressivement, c'est-à-dire que la protection qu'ils reçoivent est plus que proportionnelle à leur avoir physique et moral, ils devraient contribuer plus que proportionnellement : alors la légitimité de l'impôt progressif ne saurait être combattue, et la difficulté ne serait plus que dans les moyens d'application. Dans ce cas, toutes les réformes financières devraient tendre à établir une proportion progressive, si je puis dire, plus juste et plus équitable que l'égalité de l'impôt, qui n'est la plupart du temps qu'une monstrueuse inégalité ; — encore plus juste et plus équitable que la simple proportion (souvent improportionnelle en fait), et qui ne serait pas exactement correspondante à la quantité de sécurité et d'autres avantages sociaux garantis au contribuable. — Quand il s'agit de dépenses publiques autres que celles de la sécurité, quand il s'agit de dépenses de luxe, d'agrément, etc., ne semble-t-il pas légitime que le riche et l'aisé payent plus largement que le pauvre, que le citadin paye plus que le campagnard ? — Une autre considération à faire valoir, c'est celle invoquée plus haut par E. Daire en faveur de l'impôt unique (V. § I)..

Il est possible, on le voit, de ne pas tomber dans l'absurde quand on parle d'impôt progressif. Car il ne peut sérieusement être question, répétons-le, que d'une *progression limitée*, c'est-à-dire d'un *impôt modéré*, qui ne dépasse pas une fraction du revenu.

On ne peut donc argumenter contre l'impôt progressif de

l'excès auquel il peut atteindre, — ni de son influence, en ce cas, sur le travail et l'épargne, qu'il découragerait, — par cette raison qu'on peut faire le même reproche à tous les impôts exagérés et par cette autre raison qu'il faut toujours partir du principe de l'impôt modéré, — seul principe scientifique.

A cet égard, M. du Puynode combat l'impôt progressif, en disant qu'il ne serait possible que chez un peuple dans l'enfance où les besoins de l'État sont peu nombreux. Mais cet économiste n'a pas pris garde qu'il argumentait contre son opinion, puisqu'il réclame lui-même la simplification des fonctions de l'État, c'est-à-dire la restriction des besoins publics qui, selon lui, légitimerait l'emploi du mode progressif ou progressionnel[1].

Le même auteur reproche à l'impôt progressif de conduire à l'unité de taxes et à l'assiette sur le revenu. Le reproche est mérité, si l'on démontre que la science financière ne doit pas prendre pour idéal l'impôt unique, et que l'impôt ne doit pas être assis sur le revenu[2].

Ajoutons que le mode progressif semble ne pouvoir être employé qu'avec l'impôt direct, qui nous paraît, ainsi qu'à l'auteur que nous venons de citer, devoir être préféré. — L'impôt indirect ne se prête pas, par sa nature, à ce mode de perception. En fait, il est le plus souvent *progressif à rebours* sur la masse, comparativement à un impôt strictement proportionnel. Un homme qui jouit de cent mille francs de revenu ne consomme pas cent fois plus de sel, de tabac ou de sucre, ne paye pas cent fois plus l'impôt que celui qui a mille francs de revenu; la charge, en ce cas, n'est pas même proportionnelle.

Une autre observation à faire, c'est que le mode progressif convient de préférence aux impôts généraux sur la pro-

[1] *L'Administration des finances en* 1848, 1849, p. 69; et *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, p. 93, 1re éd.

[2] Voy. plus haut, § 4.

priété et le revenu, et qu'il serait d'une application plus facile avec l'impôt assis sur le revenu qu'avec l'impôt assis sur le capital.

La distinction que nous venons d'établir entre l'impôt progressif rationnel, c'est-à-dire limité, et l'impôt progressif absurde, c'est-à-dire illimité, est fondamentale ; et c'est pour ne pas l'avoir faite que la plupart des objections portent à faux.

L'impôt progressif rationnel a été tellement compromis par les exagérations de quelques-uns de ses partisans et de ses adversaires, que nous éprouvons le besoin de constater ici : 1° que Montesquieu, Mirabeau (le père), Adam Smith, Condorcet, J.-B. Say, et à quelques égards Rossi et M. Mill, se sont prononcés en faveur de ce genre de contribution, dont la légitimité reste cependant à l'état de problème pour beaucoup de bons esprits ; que le mode progressif est mis en pratique en France même pour le tarif des droits de succession et de mutation et pour le tarif des droits de location, à Paris notamment.

Nous reproduisons plus loin les propres paroles des économistes que nous venons de citer [1].

III. Influence des Tarifs sur les recettes.

L'expérience prouve tous les jours davantage que l'impôt, en élevant les prix, comprime la consommation en raison directe de l'élévation de son taux ; et que tout abaissement de taxes, en laissant prendre plus d'essor à la consommation, en diminuant la contrebande, augmente le revenu du fisc, au point que la réunion d'une infinité de petits droits fait une somme double, triple, quadruple, etc. de celle qui provenait des droits élevés ; d'où ce principe économique en même temps

[1] Voy. une Note finale sur l'Impôt progressif.

que fiscal — *que des droits modérés sont plus productifs que des droits élevés.*

Déjà des financiers habiles ont employé le procédé du dégrèvement pour augmenter les recettes du Trésor public. Nous n'en citerons pour preuves que les résultats des réductions opérées par Huskisson, il y a plus de quarante ans, et ceux qu'a donnés la réforme de sir Robert Peel sous nos yeux [1]. « Les gouvernements du continent, disait Huskisson, ne savent pas combien est savante et commode la politique qui augmente le revenu public par la réduction des taxes, et combien ils auraient à gagner, s'ils laissaient aux peuples plus de latitude, pour commercer avec leurs voisins. » Cela est encore vrai de nos jours.

Lorsque les cafés payaient, en entrant en Angleterre, 1 shilling en venant des colonies, 1 shilling 6 deniers en venant de l'Inde et 2 shillings 6 deniers en venant des pays étrangers, on n'en consommait (de 1820 à 1824) que 7 à 8 millions de livres, et le fisc ne touchait que 3 à 4 cent mille livres sterling. En 1825, les droits ayant été abaissés, sur la proposition de Huskisson, à 6 deniers pour les sucres des colonies, à 9 deniers pour les sucres des Indes, et à 1 shilling 3 deniers pour les sucres étrangers, on vit tripler la consommation en quelques années et le revenu du trésor doubler, comme on peut le voir par les chiffres ci-dessous [2].

Dans l'espace de 4 ans, de 1842 à 1846, Robert Peel a successivement effectué des réductions de taxes et de droits pour

[1] Séance du parlement du 25 mars 1820. Voy. une Note finale.

[2]

	CONSOMMATION.		REVENU DU FISC.	
1824	8,2 millions	de livr. poids.	420,000	liv. sterl.
1825	11,0	—	315,000	—
1828	17,1	—	440,000	—
1830	22,6	—	579,000	—
1840	28,7	—	922,000	—

7 millions et 1/2 de livres (188 millions de francs), et néanmoins il pouvait annoncer avec fierté à ses électeurs de Tamworth que le revenu ordinaire de l'année finissant au 5 juillet 1847 avait considérablement excédé le revenu ordinaire (dérivé des mêmes sources) de l'année financière qui avait précédé son entrée au pouvoir.

Le revenu total provenant de la douane anglaise était, en 1842, de 18, 2 millions sterling (459 millions de francs environ). De cette époque à la fin de 1850, il a été supprimé pour 8,8 millions sterling de taxes (8,826,128 livres, 222 millions de francs), et nonobstant ces réductions, le revenu de la douane s'élevait, en 1853, à 20,9 millions sterling, ou 528 millions de francs[1].

Un résultat analogue a été obtenu par Robert Peel, par suite des réductions des droits d'*accise* (contributions indirectes). Dans l'année finissant au 5 janvier 1842, l'accise donnait 13,678,000 livres sterling, et, en 1851, 14,235,000 livres sterling ; — malgré la suppression (en 1845) du droit sur les ventes à l'encan produisant 281,280 livres sterling, et celle (en 1850) du droit sur les briques produisant 456,000 livres sterling ; — malgré deux réductions (en 1844 et 1855) des droits sur le verre produisant 669,000 livres sterling.

Nous venons de citer deux grandes expériences, mais partout les mêmes causes ont été suivies des mêmes effets.

Avant 1839, avant la réforme radicale du tarif postal dont M. Rowland-Hill a été le promoteur en Angleterre, et par suite de laquelle le port de lettre a été réduit d'une moyenne de 85 centimes à 10 1/2 centimes (1 penny), le revenu net des postes s'élevait à 1,659,000 livres sterling. En 1857, le revenu net des postes avait déjà atteint le chiffre de 1,315,000 livres ; il n'avait été que de 500,000 en 1841, la première

[1] La livre sterling calculée à 25 fr. 1/4.

année de la réforme. En France, cette réforme, quoique moins radicale, a eu des effets analogues. En 1849, le port des lettres ayant été réduit à 20 centimes, puis relevé à 25, puis réduit de nouveau à 20, le nombre des lettres, qui était de 122 millions en 1848, avait plus que doublé (252 millions) en 1856, cinq ans après ; la recette était la même, 46 millions de francs, au lieu de 44 en 1848.

En 1775, Turgot réduisit de moitié le droit d'entrée et de halle sur la marée qui se débitait à Paris, et la recette resta la même.

En 1778, le gouvernement espagnol adopta un tarif plus libéral pour ses colonies, et en treize ans, le revenu brut des provinces du Mexique seules s'était accru de 560 millions de francs.

Le marquis de Landsdowne écrivait à l'abbé Morellet en 1785 : « La diminution des droits sur le thé a eu des suites si avantageuses, qu'elles ont dépassé nos espérances. Les ventes ont augmenté de 5 millions de livres (poids) à 12 millions, malgré beaucoup de circonstances défavorables ; mais, outre cet avantage, nous avons retiré de cette opération celui d'affaiblir tellement la contrebande, que le revenu public se trouve augmenté à un degré dont tout le monde est étonné. »

En 1804, le gouvernement anglais, devenu moins intelligent, voulut augmenter de 20 pour 100 les droits sur les sucres, pour accroître le revenu qui était de 2,778,000 livres sterling; mais, loin d'augmenter de 20 pour 100, ce revenu descendit à 2,537,000, en diminuant de 8 pour 100.

L'expérience vérifie tous les jours l'exactitude du mot du docteur Swift rapporté par Adam Smith. « Le mot du docteur Swift, que, dans l'arithmétique des douanes, deux et deux, au lieu de faire quatre, ne font souvent qu'un, est d'une vérité parfaite à l'égard de ces gros droits qu'on n'aurait jamais pensé à établir si le système mercantile ne nous eût appris à

employer, la plupart du temps, l'impôt comme un instrument, non de revenu, mais de monopole[1]. »

Tout ce phénomène repose sur ce fait que la consommation des masses est infiniment plus grande que celle des classes supérieures, lesquelles, du reste, achètent elles-mêmes d'autant plus que les prix sont plus bas et que les droits qui influent sur les prix sont moins élevés.

[1] Liv. V, chap. II, art. 4, § 2.

CHAPITRE VIII

CLASSIFICATION ET NOMENCLATURE DES IMPOTS

I. Catégories générales. — II. Énoncé des impôts directs ou soi-disant tels. — III. Énoncé des impôts soi-disant indirects ou de Consommation. — IV. Énoncé des Impôts sur le Capital et sur le Revenu. — V. Impôts additionnels. — Impôts non portés au Budget. — Impôts latents. — Impôts répétés ou réunis sur le même produit.

I. Catégories générales

De l'examen dans lequel nous sommes entré, il résulte que les impôts peuvent être classés :

1° En impôts *personnels* ou sur les personnes, et en impôts *réels* ou sur les choses, selon la base de la taxation ; et en impôts sur les *actes* ou *transactions ;*

2° En impôts sur la *production*, sur la *circulation*, sur la *vente* ou sur la *consommation* selon le moment où le fisc intervient dans l'évolution de la richesse ;

3° En impôts *sur le capital* ou *sur le revenu*, selon la base de la taxation ; ch. VI, § 3 ;

4° En impôts *directs* et en impôts *indirects*, au point de vue de leur assiette, et par rapport à ceux à qui on les demande :

directs, quand on les demande nominativement à ceux qui sont censés les supporter définitivement; *indirects*, quand ils sont payés par ceux qui sont intermédiaires entre le producteur et le consommateur.

La plupart des impôts indirects sont dits aussi impôts *de consommation*, — et quelques-uns impôts *de luxe* ou *sur le luxe ;* — quelques impôts directs forment le groupe des impôts *sur les actes*, *les contrats* ou signes quelconques constatant des transactions. Ces deux catégories ont déjà été caractérisées ch. VI, § 2;

5° En impôts sur les *matières premières* ou sur les *produits fabriqués*, autant que cette distinction peut être faite; car le produit fabriqué de l'un est la matière première de l'autre.

6° En impôts sur l'*entrée* ou la *sortie* du territoire national (*douane*) ; sur l'entrée ou la sortie d'une commune ou ville (*octroi*). Les droits de douane et d'octroi sont aussi des impôts de circulation ;

7° En impôts de *répartition* et en impôts de *quotité*, selon leur mode de perception ; ch. VI, § 2 ;

8° En *impôts indirects* proprement dits, et en *monopoles* financiers, selon le mode de perception ;

9° En impôts *fixes*, *proportionnels* ou *progressifs*, selon la base arithmétique de tarification, ch. XII, § 2 ;

10° En impôts *à répercussion* ou *sans répercussion*, selon leurs effets d'incidence, ch. V, § 2.

On peut faire d'autres classifications à divers points de vue. Ainsi M. E. de Parieu établit les cinq catégories suivantes :

a. Les impôts sur les Personnes ou Capitations ;

b. Les impôts sur la Possession des capitaux et revenus ;

c. Les impôts sur les Jouissances ;

d. Les impôts sur les Consommations ;

e. Les impôts sur les Actes, perçus par voie d'enregistrement et de timbre; sans chercher à séparer l'impôt sur le

capital de l'impôt sur le revenu, et en faisant au contraire une distinction assez difficile entre les jouissances et les consommations.

Par *actes* il faut entendre toute constatation de transactions, contrats, obligations, ventes, mutations, donations, etc., et non toute action humaine, bien que ce soit dans ce sens général que M. de Parieu[1] ait placé les impôts sur les *actes* dans une certaine opposition à ceux sur les *personnes* et les *choses*. Il est vrai qu'on peut dire que les actes par écrit constatent des actes ou actions ou choses faites.

Dans les impôts sur les actes on peut mettre les *impôts judiciaires*, perçus à l'occasion d'actes de procédure ou de formalités.

Un auteur prussien, M. Hoffmann[2], établit deux grandes divisions :

Celle des impôts atteignant les relations permanentes, comme l'existence, la possession, la jouissance durable d'un objet ;

Celle des impôts atteignant les relations accidentelles, comme les consommations, les mutations, les actes passagers ;

En rentrant à divers égards dans les deux catégories, mal nommées, des impôts directs et indirects, et comprenant dans la première les capitations et les impôts sur les jouissances de M. de Parieu, et dans la seconde les impôts sur les actes.

Un autre auteur allemand, autrichien, M. L. Stein[3], fait aussi un essai de classification dans son Traité de la science des finances, en rangeant dans les impôts directs ceux qui ont

[1] *Traité des impôts*, 1re éd. p. 165 ; *Impôts judiciaires*.
[2] *Die Lehre von der Steuern*, Berlin, 1840 ; cité par M. de Parieu.
[3] *Lehrbuch des Finanzwissenschaft*. Leipzig, Brockhaus, 1871, in-8°, 2e édit.

pour objet le capital et les produits du capital, et dans les impôts indirects ceux qui ont pour objet le travail atteint indirectement. Au premier abord, il semble que ce soit là une classification nouvelle; en fait, les divers impôts se trouvent rangés dans ces deux catégories, comme de coutume, sauf quelques exceptions. L'impôt sur le revenu constitue une troisième catégorie générale.

M. Ed. Vignes[1] a adopté les trois catégories suivantes: 1° impôts directs; — 2° impôts indirects; — 3° droits payés à l'État pour prix d'un service individuel; ceux-ci comprenant la taxe des lettres, les droits de greffe, les droits d'hypothèques et certains droits fixes d'enregistrement.

Cette dernière catégorie serait assez logique, si l'État se bornait, comme cela a lieu pour la taxe des lettres en Angleterre, à percevoir un droit rémunératoire, ce qui n'est pas le cas le plus général.

Faute de mieux, selon nous, nous nous en tiendrons à la division générale des impôts directs et des impôts indirects ou de consommation, et nous allons faire, sous ces rubriques usuelles, une nomenclature que nous essayerons ensuite de distinguer en impôts sur le Capital et en impôts sur le Revenu[2].

Remarquons que cette classification, comme toute les autres, ne peut rien avoir d'absolu et que plusieurs impôts peuvent faire partie de catégories différentes ou appartenir à des catégories *mixtes*.

[1] *Traité des impôts en France*, 2e édit. 1872. Paris, Guillaumin.

[2] Dans des pays où l'impôt est voté par les Chambres, la nomenclature des impôts se trouve généralement tous les ans dans l'acte législatif qui fixe le budget des recettes.

II. Énoncé des Impôts directs ou soi-disant tels.

Les impôts sur les *personnes :* — la Contribution personnelle, l'ancienne Taille personnelle, l'ancienne Capitation (impôt par tête) sur les roturiers[1] ; — le droit de Passe-port ; — le Service militaire[2] ; — les Prestations en nature et autres ; — l'ancienne Corvée ; — l'ancien Fouage ou capitation par feu ou famille ; — l'impôt du Sel et celui de Mouture ou sur le Pain à de certains égards.

Tout impôt sur le *capital* ou le *revenu ;* — les anciens *vingtièmes* sur les revenus fonciers et mobiliers.

L'impôt sur la *terre* ou impôt *foncier* (anciennement la *taille* réelle ou simplement la Taille[3]), par opposition à l'impôt (*mobilier*) sur toute valeur immobilière, et comprenant la redevance des Mines ; — l'ancienne *dîme.*

L'impôt sur les *maisons* et les *constructions :* sur les Portes et Fenêtres ; sur les Cheminées ou feux (Fouage), etc.

L'impôt sur les *animaux*, — sur le Bétail, — sur les *Esclaves* (l'obroc en Russie) considérés comme instrument de travail et signes de propriété.

L'impôt sur les *professions* ou sur l'*industrie*, — sur les *profits* et les *salaires :* — la patente, — la Licence, — les anciens droits des Maîtrises et Jurandes.

[1] Le *karatch* imposé aux rayas ou chrétiens par le gouvernement turc, l'impôt sur les juifs en différents pays d'Europe, l'*obroc* des serfs en Russie, les taxes sur les célibataires, etc.

[2] Comprenant l'inscription maritime, en vertu de laquelle les populations des côtes sont toute leur vie exposées à être appelées sous les drapeaux.

[3] Dans l'ancien régime, l'impôt direct sur les biens et les personnes des roturiers s'appelait la *Taille.* Cette expression, conservée dans quelques localités pour désigner l'impôt en général, vient sans doute des morceaux de bois sur lesquels le percepteur pratiquait des entailles pour indiquer les payements, semblables à ceux qui servent encore de nos jours aux boulangers et à leurs pratiques.— La possession de beaucoup d'offices exemptait de l'impôt de la taille, dont étaient également exempts les nobles, le clergé, et une partie du tiers état.

L'impôt sur le *mobilier* d'après le Loyer ou le Mobilier.

L'impôt (autre que celui du timbre), sur les *valeurs industrielles*, — sur les Actions ou Obligations d'entreprises diverses, — sur les Rentes publiques, les Créances, les recettes de Chemins de fer, les places de Théâtres, etc.

Les impôts sur les *actes*, contrats ou transactions de la vie civile et commerciale (quelques-uns ne rentrant qu'indirectement dans cette catégorie et pouvant aussi faire partie de la catégorie suivante), comprenant :

L'impôt sur les *mutations* ou transmissions de biens par Succession, — Donation, — Échange ou Vente, ou Prêt comprenant les droits d'*hypothèque*, de *greffe* et d'*enregistrement* (anciennement *insinuation*, *droit de contrôle*, etc.) perçus à l'occasion de l'inscription des contrats concernant les propriétés sur un registre public.

L'impôt du *timbre* sur les actes et papiers de transactions civiles et commerciales, — sur Billets, Lettres de change, Actions, Obligations, Chèques, etc. ; — sur Publications : journaux, avis, prospectus, circulaires, etc.; — sur pétitions, factures, etc.

Les *amendes* et les *confiscations*, les *frais* de poursuites, etc.

III. Énoncé des Impôts soi-disant Indirects ou de Consommation.

Cette catégorie peut se subdiviser : en impôts de Consommation proprement dits, — en Monopoles financiers. — en Droits de douanes, — en Octrois, — et en Divers.

Premier groupe.

Les impôts perçus sur les *produits* au lieu de fabrication, — ou au moment de circuler ou pendant la circulation, —

ou chez le marchand : — Tels sont les droits d'*accise* (*excise*) en Angleterre ; — les *contributions indirectes* en France (anciens *aides* et *gabelles*[1], et plus tard, sous le premier Empire, *droits réunis*), comprenant : — Les impôts sur les Boissons (vins, alcools, bières, etc.), sous diverses formes (Licences, etc.), — sur les Sels indigènes, — sur le Sucre indigène (en France); — sur la Mouture et sur le Pain, etc. (en Italie, en Prusse) ; — sur les verres, les briques et le papier (en Angleterre), supprimés par Robert Peel, etc. — sur les papiers et les cartons, les cuirs et les fers (en France), supprimés par l'Assemblée constituante. — L'ancienne *bolla* espagnole sur les manufactures, abolie par le ministre Campomanès à la fin du dernier siècle ; — les *consumos* de nos jours.

Les anciens *vingtièmes* sur la vente des denrées, établis en France en 1640 et imités de l'*alcavala* des Espagnols, se reproduisant à chaque vente (mobilière et immobilière) et très-vexatoire.

Deuxième groupe.

Les impôts perçus par voie de *monopole financier* sur le commerce ou la fabrication ;

Tels en France : les impôts sur le Tabac, sur la Poudre et les Capsules, sur le Salpêtre, sur les Cartes à jouer[2], perçus par régie.

Le Timbre à divers égards.

[1] Le mot *Aide* signifiait d'abord tout subside temporaire venant en aide, et en dernier lieu les droits d'Accise et d'Octroi, particulièrement sur les boissons. En Flandre, il a signifié taille réelle.

Celui de *Gabelles*, vient du latin *gabella* plus anciennement appliqué à toute imposition publique, comme aujourd'hui en Italie, ou bien de l'hébreu *gab*, qui a la même signification, ou bien du saxon *gabel*, qui signifie tribut. Avant la révolution de 89, le mot gabelle désignait plus particulièrement le droit sur le sel.

[2] Un des impôts les plus anciens en France.

Troisième et quatrième groupe.

Les droits sur les *Produits* à l'entrée et à la sortie des frontières de l'État ou des barrières de la ville, c'est-à-dire les séries de droits nombreux, compris sous les noms de *droits de Douane*[1] et d'*Octrois*, — les droits de Douane comprenant les *droits de Navigation*, *de Transit*, etc.

Impôts divers appartenant plus ou moins aux catégories précédentes

Les bénéfices de la Loterie ; — une partie des droits de Poste; — la redevance pour la marque de l'or et de l'argent (droit de contrôle ou de garantie); — l'impôt sur les Voitures ; — sur les places des Voyageurs dans les voitures publiques ;

Divers impôts qui, selon leur nature, peuvent être considérés comme *impôts somptuaires*, c'est-à-dire, *de luxe* ou *sur le luxe*[2], tels que les droits sur — les Spectacles, les Chiens, les Chevaux et Voitures de luxe, les Domestiques, les Armoiries, les Pompes funèbres, les Ports d'arme, etc.

Ces impôts et d'autres ont quelquefois un but répressif, tels que ceux — sur les Célibataires chez les Romains, — sur les Chiens, — sur les Boissons spiritueuses, — sur les Brevets[3], — sur les Prostituées[4], etc.

Parmi ces divers impôts, celui du timbre sur les publications, les droits de douane et de transit, ceux sur les places

[1] Anciennes *Traites foraines* et *Traites provinciales*. — Anciens droits de *circulation*, de *Traite* ou de *trajet*.

[2] Voy. chap. XI, § 6.

[3] Les inventeurs sont par le fait mis à l'amende !

[4] A existé en divers pays : en France de nos jours, sous la restauration ; à Avignon, sous le gouvernement des papes.

de voitures publiques, la taxe des lettres (si elle est fiscale et dépasse le prix rationnel du port) constitue une catégorie d'*impôts sur* (ou *contre*) *les communications* ou *la circulation* des hommes ou des idées.

IV. Énoncé des Impôts assis sur le Capital et l'Instrument de travail, ou sur le Revenu.

Impôts sur le Capital ou sur les instruments de travail.

En général, les impôts directs peuvent être considérés comme assis sur le Capital ou sur l'Instrument de Travail ; ce sont :

Les impôts sur les Personnes, ou sur les Facultés qui sont le premier instrument de travail ;

Les impôts sur les Terres ;

Les impôts sur les Constructions (sur les portes et fenêtres), etc. ;

Les impôts sur les Ventes, les Successions, les Donations (impôts sur le capital à double titre, puisqu'ils prennent une partie du capital) ;

Les impôts sur les Valeurs industrielles ;

Les impôts sur les Créances et sur les Rentes ou fonds publics ;

Les impôts sur le Mobilier ou sur le Loyer des habitations, pris en eux-mêmes.

Les impôts sur les Professions ou sur l'Industrie (les licences, la patente[1], l'impôt des classes en Prusse).

L'impôt de Prestation en nature (travail de l'homme seul ou avec charrette, cheval, etc.); — l'ancienne Corvée.

[1] La patente pourrait aussi faire partie de la catégorie suivante ; mais nous la mettons ici, sur l'observation de M. David, du Gers, que cet impôt est fixé d'après le capital nécessaire au commerce des contribuables (*Journal des économistes*, mai 1850).

Impôts assis sur le Revenu.

L'ancienne *Dîme* ou dîme agricole payée au clergé sur les produits de la Terre[1];

L'impôt sur le Revenu proprement dit, — *Income-tax*, des Anglais ; *Einkomen steuer*, des Allemands ;

L'impôt foncier, assis sur le revenu de la terre ;

L'impôt direct sur les Profits ;

L'impôt direct sur les Salaires ,

L'impôt sur le mobilier et le loyer des habitations, considérés comme signes du revenu ;

(D'une manière détournée) tous les impôts de consommation, qui sont aussi des impôts sur les salaires ;

Les impôts sur les rentes publiques et les diverses créances, pouvant aussi appartenir à la catégorie précédente. Il en est de même de ceux sur les portes et fenêtres, le mobilier et le loyer, etc., à l'aide desquels on juge, par des présomptions, des facultés du contribuable.

V. Impôts additionnels.

Quand on parle des impôts publics, on ne comprend souvent que les contributions destinées aux dépenses que fait le gouvernement central.

Mais pour avoir une idée positive des charges des citoyens, il faut ajouter à ces contributions celles que les Provinces ou les Départements et les Communes sont autorisés à lever pour les besoins locaux. C'est à cette condition que l'étude comparative des budgets des différents peuples peut donner

[1] La dîme saladine établie, en 1188, par Philippe Auguste allant délivrer Jérusalem prise par Saladin, supprimée l'an d'après, mais rétablie et longtemps maintenue par ses successeurs, pour les frais des croisades.

quelque lumière, en admettant qu'on ait des notions exactes sur la fécondité du sol, l'activité de l'industrie et la richesse matérielle et morale des populations.

Il faut encore tenir compte des droits accessoires additifs perçus en même temps que le principal et dissimulés sous forme de fractions modestes en apparence, mais qui finissent par faire des sommes importantes et par égaler souvent la contribution proprement dite, celle qui seule est en nom, pour ne pas effrayer le contribuable.

Tels étaient jadis : le *vingtième* ou *sol à la livre*[1], le *double* et *triple vingtième*, le *quint*, le *requint*, le *cinquantième*, etc.

Tels sont, dans les budgets actuels de la France, les *centimes additionnels*, le *décime* de guerre (simple et double), les *surtaxes*.

Les *centimes additionnels*[2] ou centimes par franc sur l'une des contributions directes ou sur toutes les contributions directes, sont votés par le législateur, soit en faveur de l'État, soit en faveur des départements, soit en faveur des communes.

S'ils sont en faveur de l'État, ils sont dits *centimes généraux ;* s'ils sont en faveur des départements ou des communes, ils sont dits *départementaux* ou *communaux*, et sont spécialement affectés aux dépenses ordinaires, ou à l'instruction publique, aux voies de communication, aux prisons, au cadastre,

[1] Il fut une première fois établi en France en 1149 par Louis le Jeune, à l'occasion d'une désastreuse expédition en terre sainte, et fort mal accueilli par le peuple.

[2] « *Centimes additionnels!* Est-ce que ce mot-là n'est pas charmant? On ne voulait pas augmenter l'impôt foncier, et cependant on voulait lui faire produire davantage. Le moyen? Bien simple. On va laisser la cote telle qu'elle est. Seulement on va y ajouter, sous le nom de *centimes additionnels*, un quart d'abord, un peu plus tard un tiers, et enfin une moitié, et même plus que la moitié, Mais on ne parlera que de *centimes*, et on les appellera *additionnels*, pour que personne ne s'aperçoive de l'augmentation. » (A. Agnan-Labot, député de la Nièvre ; discours au Corps législatif, 1869.)

ou encore à des dépenses facultatives. D'autres sont spécifiés pour *secours* en cas de grêle, d'incendie, d'inondation, ou pour fonds de non-valeurs.

En France, ce genre de contribution va croissant ; pour certaines localités, les centimes additionnels égalent le principal[1].

Dans cette catégorie de charges déguisées, il faut encore mettre les *dixièmes*, perçus sur les contributions indirectes sous le nom de *décimes* de guerre, qui devaient être temporaires et qu'on a continué à percevoir pendant les quarante-cinq ans de paix, après quoi de nouvelles guerres ont occasionné un double décime[2], soit 20 pour 100.

Les surtaxes sont des droits additifs pour certaines catégories de produits à titre provisoire ou définitif. Les surtaxes sur les produits étrangers ou venant par navires étrangers sont dans ce dernier cas.

Le *timbre* est un impôt de cette catégorie. On ne le compte pas généralement, mais il se glisse dans tous les frais d'actes, petits ou grands.

Ce système d'impôts déguisés est, l'expérience le démontre, plein de dangers. Les pouvoirs publics les demandent ou les autorisent facilement, car il semble que des centimes ou des *centièmes* ne tirent pas à conséquence ; mais ces centimes, en progressant, ne tardent pas à équivaloir au franc, c'est-à-dire au principal, à doubler ainsi la somme des contributions, et à se traduire par des centaines de millions.

[1] Dans le budget français de 1870, le principal des contributions directes s'est élevé à 332,8 millions, et avec les centimes additionnels à 566,6 millions, c'est-à-dire à 70 p. 100 en sus.

[2] Vingt pour cent, c'est le *quint*.

VI. Impôts non portés au Budget. — Impôts latents. — Impôts répétés ou réunis sur le même produit.

Il y a d'autres impôts non portés au budget qui ne sont pas les moins lourds :

Tel est, en première ligne, le service militaire, qui prend plusieurs années de la vie active d'un homme, et lui impose même, suivant les pays, une servitude de toute la vie, comme dans le système d'inscription maritime en France.

Telles étaient l'ancienne corvée et les autres redevances seigneuriales;

Telles sont les prestations communales, consistant en un certain nombre de journées de travail pour les routes de la commune.

Telle est l'obligation de loger les troupes en voyage ;

Telles étaient anciennement en France et sont encore en Angleterre les *épices* (*sees of court*), données à la magistrature, impôt payé, comme le remarque Bentham, principalement par ceux que la loi protége le moins.

Telle est, dans ce dernier pays, la *taxe des pauvres*, spécialement perçue en Angleterre pour secourir les pauvres.

Il ne faut pas non plus oublier, comme le faisait observer Joseph Droz, que certaines contributions se payent non-seulement en argent, mais *en perte de temps et en vexations*.

Il y a aussi des impôts tout à fait *latents*, qui ne rapportent rien au fisc et qui n'en pèsent pas moins sur les populations.

En France, par exemple, le système de vénalité des charges, dans les professions constituées en monopoles ou offices, grève la consommation publique d'un impôt de soixante mil-

lions, qui est en partie perçu par les officiers publics ou titulaires comme intérêt et comme amortissement du prix des charges.

Tels sont encore les *prohibitions* et les *droits d'entrée élevés* qui empêchent la circulation des produits. Le système continental réduisit la consommation du sucre de 25 millions de kilogrammes à 7, et le fisc toucha en moins les droits sur 18 millions de kilogrammes. C'est un cas d'impôt équivalent à une prohibition; mais la prohibition elle-même équivaut à un impôt. En effet, quand on empêche par une prohibition ou par un droit élevé l'entrée d'un produit dans le but de protéger la production d'un produit similaire, la plus-value de ce dernier est un impôt payé en faveur de celui qui le fabrique par tous ceux qui le consomment. Lorsque, avant la réforme de 1846, les droits élevés empêchaient le peuple anglais d'acheter des céréales à l'étranger, c'était une taxe énorme (évaluée à un milliard de francs, plus ou moins, selon les années) que la masse des consommateurs payait par l'excédant du prix des vivres, excédant qui, par la hausse de la rente du sol, passait dans la poche des propriétaires ou landlords.

En général, tout bénéfice prélevé par l'effet d'un monopole abusif ou d'un privilége est un injuste déplacement de fortune, une véritable spoliation; car, normalement, équitablement, *on ne doit d'impôt qu'à l'État* (nation, département, commune), — *pour un service positivement rendu et un avantage réel.*

Il résulte des nombreuses relations qui se produisent dans la production, que souvent les mêmes impôts se répètent et s'accumulent un certain nombre de fois sur le même produit et notamment quand il s'agit des objets nécessaires à la vie. Smith consignait cette observation d'un sien contemporain, sir Mathieu Decker, qui, prenant l'exemple du cuir des souliers, montrait l'acquéreur de souliers payant en sus de l'impôt sur le

cuir de ses souliers, l'impôt sur le cuir et souliers portés par le tanneur et le cordonnier, plus l'impôt sur le sel, le savon et la chandelle employés par ces ouvriers, plus l'impôt sur le cuir usé par les faiseurs de sel, savon et chandelle, pendant qu'ils travaillent pour ces mêmes ouvriers, d'où apparaît bien visiblement l'influence multiple et complexe de l'impôt sur les prix.

Voici un exemple plus moderne. Dans un mémoire des propriétaires de vignes, en 1829, on faisait le relevé de seize impôts différents payés par le vin, depuis la contribution foncière sur le champ, jusqu'à l'octroi ou impôt perçu au profit des villes. Nous donnons plus loin cette énumération complète[1].

[1] Voy. une des dernières Notes finales.

CHAPITRE IX

NATURE, EFFETS ET INCIDENCE DES DIVERS IMPOTS LES PLUS USUELS : IMPOTS DIRECTS

I. Caractère général des Impôts directs. — II. Les Impôts sur les Personnes. — III. L'Impôt sur le Mobilier, le Loyer et les Habitations ou les valeurs locatives. — IV. Les Impôts sur la Terre : Impôt foncier ordinaire, et Impôt théorique sur la Rente territoriale. — V. Les Impôts sur les Constructions, sur les Portes et les Fenêtres, etc. — VI. Les Impôts sur les Professions; — les Patentes. — VII. L'impôt général sur le Revenu. — VIII. Les Impôts sur les Profits et les Salaires. — L'Impôt sur le Travail.

I. Caractère général des Impôts directs.

Les impôts directs, avons-nous dit (p. 52), ont l'avantage d'être précis et déterminés, de sorte que l'on peut exactement apprécier la charge du contribuable. — Ils n'ont pas les inconvénients nombreux et notables des impôts indirects signalés au chapitre XI. — Ils ne sont pas sujets aux mêmes abus, à la même exagération, à la même fraude. — Ils sont d'une perception moins coûteuse. — Ils proportionnent mieux la charge aux facultés contributives des citoyens, car ils sont assis sur des signes plus généraux et plus positifs des ressources individuelles. — Ils entravent moins que les impôts indirects ou que les impôts sur les actes, — la production, la circulation et

le bon emploi de la richesse. — Enfin ils ont une salutaire action au point de vue politique.

« L'impôt direct, s'il est brutal, a du moins le mérite de la franchise ; il réclame une somme, il éveille dans l'esprit de celui qui la paye le désir de savoir ce que cette somme représente. Si c'est une guerre, on la discute ; un embellissement municipal, on en agite l'urgence. L'impôt direct est ainsi une école d'opinion. Chacun sait ou cherche à savoir à quel prix il est citoyen d'un État ou d'une ville. Un contrôle général naît de cette disposition des esprits[1]. »

Ce qui a été dit (ch. VII, § 1) d'un système d'impôts simples s'applique aux impôts directs, dont on ne peut bien comprendre la nature qu'en les comparant aux impôts indirects. Voir ce qui est dit au chap. XI, § 1.

Les diverses espèces d'impôts directs sont énoncés au chapitre VIII, § 1. Nous allons examiner les principaux.

II. Les Impôts sur les Personnes :

Contribution personnelle, — Capitation, — Corvée, — Prestation. — Service militaire, — Inscription maritime.

Ces impôts, connus jadis sous le nom de *taille personnelle*, de *capitation*, et aujourd'hui de Contribution personnelle, ont l'avantage d'être très-directs, d'une application très-facile et d'une perception peu coûteuse, et « c'est pour cela, disait Smith, qu'ils sont très-ordinaires dans les pays où l'on fait peu de cas du bien-être, de la tranquillité et de la sécurité des classes inférieures du peuple, » mais ils ont l'inconvénient d'être fixes ou

[1] L. Reybaud ; *Économistes modernes*, Notice sur Léon Faucher, 1862, in-8°. p. 355. — Voy. plus haut, p. 61, une appréciation analogue de l'impôt unique, par Eugène Daire.

mal proportionnés et de frapper également les contribuables de facultés différentes et d'exciter la colère des masses.

Ils remontent à la plus haute antiquité, et on conçoit qu'ils ont dû venir tout naturellement à l'idée des premiers législateurs, car ils sont l'enfance de l'art.

Ils n'étaient généralement pas payés par les classes privilégiées, et ils étaient imposées comme signes de servitude, de roture, de sujétion, d'infériorité; et dès lors on comprend leur impopularité. — Ils vont disparaissant des budgets.

Quelquefois des impôts qui ne sont pas rangés dans cette catégorie affectent ce caractère. Tel est, par exemple, l'impôt du Sel, dont chaque homme consomme à peu près la même quantité et pour lequel le fisc réclame la même somme du pauvre et de l'opulent[1].

L'ancienne corvée féodale[2], encore usitée dans quelques pays, le service militaire par voie de conscription ou d'inscription, sont des capitations iniques.

Dans quelques États, il y a encore des capitations qui n'atteignent que certaines classes de population : en Turquie, les raïas (chrétiens) et les juifs payent un impôt spécial, le karatch, à titre de bétail. — En Russie, on perçoit une capitation sur les mâles des paysans et des classes inférieures de la bourgeoisie, sans distinction ; mais la plupart des communes la répartissent d'après la fortune et les revenus des habitants. A Hambourg, les petits bourgeois et les étrangers payent des droits dont sont exempts les grands bourgeois. Ce n'est qu'en 1848 que l'Autriche a supprimé une taxe spéciale sur les juifs, considérés par tous les peuples au moyen âge comme taillables et corvéables à merci. En Angleterre, on

[1] Il est à remarquer que quelques impôts directs agissent à la manière des indirects, et réciproquement.

[2] Si inique et si odieuse à cause de l'inégalité dans la répartition, puisque les classes supérieures n'étaient pas *corvéables*.

taxe les domestiques[1]. Les lois romaines taxaient les célibataires[2].

La lourdeur et l'inégalité de cet impôt dans le passé ont fait dire à Montesquieu que l'impôt par tête est plus naturel à la servitude, et que l'impôt sur la marchandise est plus naturel à la liberté[3].

De nos jours, sauf quelques exceptions, le législateur n'admet plus d'exceptions pour la contribution personnelle; mais cet impôt est peu productif et occupe peu de place dans les budgets des peuples civilisés. S'il est proportionnel ou progressif, il prend le caractère d'impôt sur les salaires ou sur les profits, c'est-à-dire sur le revenu.

En France, la contribution personnelle consiste dans la valeur de trois journées de travail, valeur laissée à l'appréciation de chaque conseil général, entre le minimum de 50 centimes et le maximum de 1 franc 50 centimes.

Le plus dur des impôts personnels est le service militaire, justement appelé l'impôt du sang. C'est aussi le plus iniquement réparti par la conscription ou l'inscription maritime. Il n'y a aucune proportion entre le fils d'un homme vivant de ses revenus, qui peut se racheter pour deux mille francs et celui du pauvre cultivateur ou de l'ouvrier, indispensable à sa famille, obligé de briser sa carrière, de sacrifier sept ans de sa jeunesse, d'exposer sa santé et sa vie[4]. — L'inscription maritime qui tient l'homme des côtes toute sa vie sous le coup d'un appel est un servage plus inique encore.

[1] Mais comme ce sont les maîtres qui payent, l'impôt est plutôt un impôt de consommation et de luxe.

[2] C'était un impôt répressif pour encourager le mariage.

[3] *Esprit des lois*, liv. XIII ; ch. XIV. — « Ce qu'on appelle en France la *taille personnelle* est peut-être l'impôt le plus important qui soit levé dans aucun lieu de l'Europe sur les profits des capitaux placés dans l'agriculture. » (A. Smith, Liv. V, chap. II, art. 2.)

[4] « L'impôt qui fait pleurer les mères ! » disait M. Figuerola, membre des Cortès, au Congrès de l'Impôt, à Lausanne (1860). »

A de certains égards, les impôts sur les professions peuvent prendre le caractère de capitation, comme aussi la capitation graduée suivant la condition des contribuables, a tous les caractères de la patente (Voy. plus loin, § 6).

L'impôt sur les prestations pour les chemins vicinaux, en France, est à la fois une taxe personnelle et une taxe sur certains instruments de travail[1].

Une capitation proportionnelle du revenu serait l'Impôt sur le revenu.

III. L'Impôt sur le Mobilier, ou sur le Loyer et les Habitations ou sur les Valeurs locatives.

Cet impôt peut être considéré à la fois comme un impôt sur le Capital et sur le Revenu, l'importance du mobilier ou de l'habitation étant prise comme mesure de la fortune et du revenu.

Mais cette mesure n'est pas toujours exacte.

Cet impôt peut, d'une part, prendre le caractère d'un impôt sur le Luxe. Adam Smith disait : « Le luxe et la vanité forment la principale dépense du riche, et un logement vaste et magnifique embellit et étale, de la manière la plus avantageuse, toutes les autres choses de luxe et de vanité qu'il possède. Aussi un impôt sur les loyers tomberait en général avec plus de poids sur les riches, et il n'y aurait peut-être rien de déraisonnable dans cette sorte d'inégalité[2]. » — De nos jours, le loyer peut être une mesure plus exacte de la condition des citoyens.

Cet impôt peut, d'autre part, prendre le caractère d'impôt

[1] Il consiste en un certain nombre de jours de travail avec ou sans instruments, charrette, cheval, etc., et rachetables en argent. Sur 100 prestations, un quart ou un cinquième seulement sont acquittées en argent en France.

[2] Liv. V, ch. II, § 2.

improportionnel sur la profession ; car il y a des professions qui, toutes choses égales d'ailleurs, exigent un mobilier plus considérable que d'autres. On ne saurait distinguer entre le loyer d'*habitation* et celui d'*exploitation*, par cette raison que sur un petit espace on peut faire plus d'affaires que dans un grand.

Une autre importante remarque à faire ici, c'est que, à mesure que le prix du loyer s'accroît, par l'effet d'une circonstance quelconque, tous les impôts qui ont cette base s'accroissent parallèlement.

Quoi qu'il en soit, dans le plus grand nombre des cas, les valeurs locatives peuvent, à l'aide de quelques précautions, constituer une des bases les plus rationnelles de l'impôt sur le revenu. On pourrait notamment procéder par voie de décharge, dans les cas exceptionnels, comme cela se pratique d'ailleurs en matière de contributions directes.

Voir ce qui est dit plus loin sur l'impôt sur le revenu, au § 7.

IV. Les Impôts sur la Terre. — Impôt foncier ordinaire et Impôt théorique sur la Rente du sol.

Théoriquement le propriétaire du sol doit payer, par la voie de l'impôt, ce qu'il reçoit pour la garantie de la possession du sol et les avantages qu'il retire à cet effet des voies de communication et autres institutions sociales et communales.

L'impôt foncier semble être le principal des impôts, le plus répandu et l'un des plus productifs, car il fournit dans divers États près du quart du revenu[1].

C'est cependant un de ceux dont il est le plus difficile d'apprécier la nature à cause de l'impossibilité d'évaluer exacte-

[1] Rau, *Finanzwissenschaft*, 301, note *c*.

ment la productivité des terres et l'importance des revenus, et à cause de la difficulté de préciser les effets d'incidence.

Pour bien comprendre la nature de l'impôt foncier, il faut se reporter à l'analyse du revenu net de l'Industrie agricole[1], dans lequel il y a à distinguer : — le *Profit* industriel du cultivateur (composé de l'intérêt du capital d'exploitation et du bénéfice de l'entreprise), — l'*Intérêt* du capital engagé resté apparent, — l'*Intérêt* du capital récemment employé à l'amélioration du sol, — et la *Rente* du propriétaire du Sol ou de l'Emplacement sur lequel a lieu l'exploitation,—ces deux derniers éléments tendant à se confondre.

Les impôts fonciers, suivant leur nature, portent plus ou moins sur ces divers éléments. Plusieurs publicistes les appellent à tort impôts sur la Rente, dont ils font un synonyme de Revenu du propriétaire; ce dernier comprenant le plus souvent sous le nom de *Fermage* un profit, c'est-à-dire un intérêt et un bénéfice d'exploitation obtenus soit directement, soit par suite de conventions avec le fermier locataire. Dans les lignes qui suivent, il faut prendre la *rente* dans le sens strict de l'analyse économique.

La Rente rationnelle et théorique du Propriétaire foncier est de sa nature un revenu essentiellement imposable. Or comme il est démontré que ce revenu ne fait pas forcément partie des frais de production et n'influe pas sur le prix des denrées agricoles, il s'ensuit que l'impôt sur la rente, absorbât-il la rente tout entière, aurait la faculté exceptionnelle de pouvoir être prélevé sans qu'il en résultât une influence sur le prix des denrées. Un pareil impôt serait donc, à ce point de vue, le plus inoffensif des impôts si on pouvait intéresser le propriétaire autrement.

[1] Voy. notre Traité d'économie politique, chap. XXX.—M. Mac-Culloch est d'un avis contraire.

Mais un pareil impôt empêcherait l'incorporation nouvelle des capitaux à la terre, et deviendrait par là le plus désastreux, ca il frapperait l'agriculture de langueur, il annihilerait les ressources vitales de la population et l'essor de la prospérité publique, il découragerait l'esprit d'économie, d'amélioration et de progrès.

Le problème à résoudre, au point de vue de l'impôt, consiste donc à profiter de cette faculté si précieuse de la rente, en évitant les conséquences nuisibles, et pour cela, il faudrait pouvoir discerner dans chaque revenu agricole ce qui serait rente et ce qui serait profit, c'est-à-dire intérêt ou bénéfice, — difficulté qui n'a pas été encore résolue.

Peut-être cette solution se trouve-t-elle, ainsi que l'a fait remarquer M. Wolkoff[1], dans un prélèvement qui n'atteindrait que la partie de la rente due à des efforts oubliés ou inconnus, et qui respecterait la partie récemment créée.

Mais comme une évaluation précise de cette partie de la rente foncière, imposable sans danger pour le progrès de la richesse, est impossible, il faut se contenter d'une évaluation approximative et rester au-dessous de la valeur réelle.

Revenons à l'impôt foncier ordinaire, souvent confondu dans la discussion avec l'impôt sur la rente et renfermant des portions et divers éléments du produit de la culture qu'il atteint, et qui est en somme un impôt sur le revenu territorial.

Cet impôt peut être établi d'après un cens *fixe* sur le revenu de chaque circonscription territoriale dont l'évaluation ne doit plus changer ;—ou bien il peut être mobile, établi de manière à suivre toutes les variations du revenu du sol, s'élever et s'abaisser selon l'amélioration ou le dépérissement de la culture.

[1] Voy. *Précis d'économie politique rationnelle*, 2e édit., Paris, Guillaumin, 1868; in-18.

Le premier procédé donne de la sécurité au propriétaire pour l'amélioration du sol et au cultivateur pour l'amélioration des cultures; le second s'accorde mieux avec le principe de justice, qui veut l'impôt proportionné au rendement, progressant avec la richesse produite.

Les avantages de la fixité et la crainte du fisc semblent avoir rallié la majorité de l'opinion des économistes; ils ont déterminé la première Assemblée constituante en France[1].

Ricardo[2] et plusieurs autres économistes contemporains, Buchanan[3], J.-B. Say[4], Mac-Culloch[5], M. H. Passy[6], etc., se sont prononcés pour ce même système, qu'ils considèrent comme le plus puissant stimulant de la production agricole, M. H. Passy fait valoir à ce sujet la variabilité des améliorations productives des terres, la diversité des résultats obtenus et l'impossibilité de les taxer équitablement. Cette incertitude des améliorations rend difficile l'application du moyen proposé par Adam Smith d'affranchir de toute augmentation d'impôt, pour un certain nombre d'années, le propriétaire qui déclarait vouloir faire des améliorations. Enfin M. d'Audiffret fait valoir en faveur de la fixité de l'impôt foncier qu'elle est une condition de la bonne répartition de l'impôt. Toutefois M. Passy a été conduit à un moyen terme que nous indiquons un peu plus loin.

[1] Le total de la contribution foncière fut fixée à 240 millions de francs, le cinquième environ du produit net agricole du royaume. Bientôt apparurent de grandes inégalités entre les départements, dont quelques-uns ne payaient que le dixième, le quinzième, le dix-septième même du produit net. Ces 240 millions ont été réduits à 155 millions par des dégrèvements à diverses époques (an V, 1802, 1807, 1815, 1825), mais l'impôt est actuellement de 172 millions (Alsace-Lorraine déduite), par le fait du mouvement de la propriété bâtie à partir de la loi du 17 août 1835.

[2] *Principes de l'Économie politique et de l'Impôt.*

[3] Annotateur de Smith, *an Inquiry into the taxation and commercial policy of Great Britain.* Édimbourg, 1844. 1 vol. in-8°.

[4] *Traité*, liv. III, ch. VIII.

[5] *On taxation*, 66.

[6] *Dict. d'écon. polit.*, art. IMPÔT.

Si l'impôt territorial est fixe, la part du revenu qu'il absorbe prend bientôt le caractère d'un revenu foncier pour l'État, qui devient copropriétaire.

S'il vient à absorber au delà de la rente foncière, c'est le profit de l'industrie du propriétaire cultivateur ou une autre partie de sa fortune qui est atteinte. — La rente est donc la limite extrême de l'impôt foncier ; car s'il dépasse la rente, il fait cesser la culture, soit par le propriétaire, soit par le fermier.

Un impôt foncier, quand on l'établit, est une sorte d'expropriation du propriétaire pour une certaine partie de son fonds ; mais l'acheteur qui lui succède paye la terre en conséquence et ne subit plus l'impôt. — Dans les transmissions dont la terre est l'objet, les acheteurs et les vendeurs font la part de l'État, et l'objet de la transaction n'est plus que la partie du revenu foncier restant après le prélèvement de l'impôt.

Quand donc on veut modifier le chiffre ou la répartition, on exproprie le propriétaire, si on aggrave l'impôt, — on lui fait un cadeau, si on le diminue. Toute tentative de *péréquation* ou d'égalisation proportionnelle entre les propriétés s'appuie, en théorie, sur un principe de justice, qui veut qu'on proportionne la charge au revenu ; mais, en pratique, le retour à la justice ne peut se faire sans donner des profits immérités aux uns, sans faire subir aux autres des pertes également immérités. — Nous ne mentionnerons que pour mémoire les difficultés et la lenteur des remaniements du cadastre, l'inexactitude de ses évaluations, auxquelles il semble y avoir tout avantage à substituer pour l'impôt une enquête permanente sur les revenus fonciers, comme cela a lieu en Angleterre pour l'*income tax*[1].

[1] Voy. sur le Cadastre nos *Éléments de statistique*, dans le volume intitulé : *Notes et Petits Traités*. 2e édition, in-18, chap. III, § 2.

Si nous supposons le fait accompli et la mobilité de l'impôt territorial admise dans l'application, les effets seront analogues, seulement plus difficiles à apprécier, à cause de cette mobilité même, et de plus il y aura pour les transactions l'inconvénient de ce remaniement d'impôt incessant.

Quoi qu'il en soit, la fixité de l'impôt foncier, nous le répétons, ne s'accorde pas avec le principe de justice[1], qui veut un impôt proportionnel et s'accroissant comme le revenu de la terre. Il paraît difficile, en effet, de considérer comme un droit acquis légitime et inviolable, une vicieuse assiette adoptée dans l'origine, au profit de telle circonscription, aux dépens de telle autre. Un respect absolu de l'impôt ancien conduirait à légitimer tous les priviléges, et M. de Parieu fait observer qu'un financier prussien, M. Hoffmann, s'est basé sur cette théorie pour défendre l'immunité dont jouissent en Prusse les biens des nobles.

C'est en partant de ce point de vue que divers économistes, Rossi[2], M. Rau[3], M. J. Stuart Mill[4] et d'autres se sont prononcés pour la mobilité de l'impôt territorial, avec Adam Smith et les physiocrates.

Ces *économistes* (on appelait alors ainsi les disciples de Quesnay), en vantant comme le plus équitable de tous les impôts l'impôt sur le revenu des terres, entendaient que cet impôt suivrait les variations du revenu, s'élevant et s'abaissant proportionnellement à l'amélioration ou au dépérissement de la culture : ce en quoi ils étaient d'accord avec Adam Smith. Mais ils prônaient encore l'impôt foncier unique, parce qu'ils pensaient que tous les impôts retombant en dernière analyse sur le revenu des terres, ils doivent par conséquent

[1] La contribution de 20 pour 100 dès l'origine sur les revenus fonciers anciens en France ne représente souvent plus que 1 pour 100 des revenus actuels.

[2] *Cours*, tome IV, p. 292.

[3] *Finanzwissenschaft*, § 315, note *a*.

[4] *Principes*, liv. V, § 5.

être établis avec égalité sur le fonds qui doit définitivement les payer : ce en quoi, ils furent refutés par leur célèbre contemporain.

Celui-ci pensait que l'impôt foncier mobile « s'ajouterait aussitôt lui-même à la situation actuelle des choses, et qu'au milieu des changements dans l'agriculture, dans la valeur de l'argent, il se trouverait toujours constamment d'accord avec les principes de justice et d'égalité, beaucoup plus propre à être établi comme règlement perpétuel que tout autre impôt[1]. »

On pourrait arriver à une solution satisfaisante en ayant recours, nous le répétons, à une enquête permanente sur les revenus fonciers, comme cela se pratique en Angleterre pour la perception de l'*income-tax;*—en fixant une révision périodique, —à des intervalles assez éloignés pour ménager les intérêts du propriétaire et du fermier, et pour ne pas décourager les améliorations; — enfin en ne dépassant pas une certaine fraction, pour ne pas tomber dans les inconvénients que nous venons de signaler[2].

M. H. Passy a récemment émis une opinion qui se rapproche de cette solution, en proposant une augmentation régulière de charges contributives sur ceux des immeubles dont le revenu net s'est le plus largement accru[3].

[1] Liv. V. chap. II, § 1.

[2] Pitt soutenait ce système au parlement, en 1798, lorsqu'il fit voter, pour se procurer des ressources, le rachat forcé de l'impôt foncier à raison de vingt années de cette taxe. Ce système est formulé dans la loi prussienne et pratiqué en Hollande; il était projeté par l'administration, en France, en 1836 et 1846. M. Mac-Culloch a proposé quelque chose d'analogue pour l'impôt dans l'Inde.

Voy. M. E. de Parieu, *Traité des Impôts*, tome XI, p. 263. — M. Du Puynode, *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, tome II, p. 168. — Vignes, *Traité des impôts en France*, tome II, p. 78.

[3] Rapport sur le prix relatif aux impôts fonciers proposé par l'Académie des sciences morales et politiques. (*Journal des économistes*, mai 1870, XVII, 3e série.) Les lauréats de ce concours ont été MM. Paul Leroy-Beaulieu et Georges Renaud.

La recherche de l'*incidence* de l'impôt foncier a donné lieu à beaucoup d'opinions.

Les physiocrates pensaient qu'il doit frapper le propriétaire territorial seul, le producteur par excellence, et qu'en fait c'est ce dernier qui le paye toujours directement ou indirectement; de là, avons-nous dit, la classification des impôts encore usitée et parfaitement exacte à leur point de vue.

Les autres économistes ont des point de vue très-divers ; il n'est en effet pas possible d'affirmer un principe général, et nous devons nous borner à faire des distinctions : celles que nous venons de présenter, et d'autres qui vont suivre.

La confusion sur ce sujet délicat est provenue, jusqu'à ce jour, d'une analyse incomplète et de ce qu'on n'a pas toujours séparé le propriétaire du cultivateur, distingué les éléments indiqués ci-dessus (p. 97).

Si l'impôt est ancien et fixe, l'État est devenu copropriétaire ; la valeur des terres a diminué en proportion, et les propriétaires, pour ainsi dire désintéressés, se croient imposés sans l'être, uniquement parce qu'ils sont les organes des percepteurs.

Si l'impôt est ancien et mobile, ce que nous venons de dire se rapporte à une partie; ce que nous allons dire se rapporte à l'autre.

Au moment de l'assiette d'un impôt nouveau qui doit être permanent, ou dans le cas d'une augmentation imprèvue, ou encore dans le cas d'un impôt provisoire, c'est le propriétaire foncier qui paye l'impôt, et l'augmentation produit l'effet d'un orage sur sa récolte.

Mais ensuite le propriétaire, auquel le percepteur continue à s'adresser, ne tarde pas à faire ses efforts, à l'époque du bail, pour reporter la charge sur le fermier, par une augmentation du prix du bail; et celui-ci, de même que le propriétaire-cultivateur, fait tous ses efforts pour le retrouver dans le prix des

produits, pour faire supporter, par conséquent, la charge au consommateur.

Ces efforts sont en totalité ou en partie couronnés de succès, selon les localités et les branches de production, selon les circonstances du marché et la concurrence que se font les fermiers entrepreneurs de culture vis-à-vis des propriétaires fonciers, et les acheteurs de blé vis-à-vis des producteurs ; cette diversité d'effets explique la variété des opinions, selon les observations faites.

Il semble donc que s'il y a des cas nombreux où l'impôt vient se répercuter absolument sur le consommateur, il y a des cas non moins nombreux où le propriétaire et le cultivateur ne parviennent pas à en exonérer complétement leur rente ou leur profit.

En tout cas, l'impôt a toujours son effet général d'appauvrissement social, sauf la compensation par le service rendu, si la contribution est bien employée.

Nous avons vu plus haut (p. 50, 59) que les physiocrates proposaient de ne taxer que le revenu territorial du propriétaire foncier, le seul *produit net*, selon eux, considéré à tort par eux comme seul instrument producteur ; nous venons de voir (p. 98) que l'*Impôt unique* sur la terre ne serait ni juste ni possible qu'à la condition d'être extrêmement modéré et de n'atteindre qu'une partie du revenu foncier. Ajoutons que l'établissement d'un pareil système de contribution exceptionnelle aboutissant à une dépossession serait inapplicable, à un taux élevé, dans un pays où les paysans sont en grande partie détenteurs du sol [1].

En fait, la contribution foncière est demandée, d'après le

[1] On attribue à Turgot, s'il fût resté contrôleur général, le projet de mettre en pratique l'impôt unique territorial. — L'entreprise eût été plus difficile que la réforme des corporations, et l'on se demande comment il aurait fait face à l'excédant des dépenses, qu'il n'eût certes pu réduire au montant de l'impôt. Probablement il eût été obligé de s'en tenir à quelque chose d'analogue à ce qu'a fait la Constituante. Voy. 90, note.

revenu net supposé des exploitations rurales, selon divers systèmes d'évaluation.

Cette évaluation peut consister dans une part proportionnelle des récoltes, comme la *dîme;*—ou dans une part proportionnelle du produit ou revenu net du sol; — ou dans une somme déterminée à l'avance et répartie chaque année entre les contribuables; mais cette répartition peut être plus ou moins arbitraire de la part de l'admininistration[1], ou fixée pour chaque pièce de terre, suivant une appréciation préalable de son produit et de sa valeur. Dans ce système, évidemment supérieur, une grande difficulté réside dans le mode d'évaluation.

On pratique actuellement ce dernier mode en France pour l'impôt foncier, comme pour les autres contributions directes. La loi du budget répartit l'impôt entre les départements; le conseil général le répartit entre les arrondissements; le conseil d'arrondissement, entre les communes; et dans chaque commune, un Conseil de répartiteurs, composé de membres du conseil municipal et de propriétaires pris parmi les plus imposés, répartit l'impôt entre les propriétaires d'après les estimations et évaluations cadastrales des parcelles et selon certaines bases d'évaluation et de calcul. L'administration des contributions directes dirige le travail de l'assiette de l'impôt direct, en préparant le travail des conseils locaux, en mettant les décisions en exécution. C'est ainsi que la répartition individuelle au marc le franc est faite par la direction des contributions directes[2].

[1] Comme jadis, en France pour la taille.

[2] Voy. ce qui est dit sur le cadastre et la répartition dans nos *Éléments de statistique* (ch. III, § 2) faisant partie des *Notes et Petits Traités*, 2e éd., in-18. Voy. le *Traité des Impôts en France* par M. Vignes, Paris, Guillaumin, 1872, 2 v. in-8°; les Dictionnaires d'administration de M. Alfred Blanche (Dupont) ou de M. Block (Lorentz), et le *Dictionnaire universel*, par M. B. D. de Vorrepierre.

V. Les Impôts sur les Constructions, sur les Portes et Fenêtres, etc.

Une partie de cet impôt porte sur le terrain bâti et constitue un impôt foncier de la catégorie ci-dessus.

Une autre partie porte sur la construction en elle-même. Cette partie tend à devenir impôt indirect et à être payée par le locataire[1]; car l'entrepreneur ne construit qu'en vue de recouvrer l'intérêt de son capital en dehors de la part prélevée par le percepteur ; et il y réussit avec l'accroissement de la population, qui amène le besoin de nouvelles habitations.

Cet impôt, assez facile à percevoir, et assez proportionnel de sa nature, est un des moins susceptibles d'objection, l'habitation en général correspondant à l'état de fortune du locataire, sauf le cas où le domicile et le mobilier de celui-ci sont des instruments de travail de valeur supérieure au domicile et au mobilier qu'il aurait s'il était dans une autre situation.—En France, on revise la répartition de cet impôt à chaque nouveau dénombrement de la population.

L'impôt additionnel sur les portes et fenêtres, établi *provisoirement* en France en l'an VIII, est de même nature, mais moins proportionnel. Il a de plus le fâcheux effet de restreindre le nombre des ouvertures par lesquelles entre l'air indispensable à l'hygiène.

Cette contribution a été abolie en Angleterre (1851), pour faire place à une taxe proportionnelle sur les maisons. Elle y était d'origine féodale.

L'ancien impôt sur les feux (fouage) avait pris un caractère de capitation et de servitude. Il en fut de même d'un impôt sur les boutiques établies en 1786 par Pitt, et qu'on fut obligé de révoquer en 1789.

[1] C'est l'opinion de Ricardo et de M. Passy, combattue par M. Du Puynode, *de la Monnaie*, etc., tome II. p. 175, 1re édit.

VI. L'Impôt sur les Professions[1]. — Licences, Patentes.

Les Licences et les Patentes rentrent dans cette catégorie.

Dans la plupart des pays, certaines professions, particulièrement celles qui consistent à tenir des lieux publics (théâtres, restaurants, bals, débits de boissons, cafés, etc.), ne peuvent être exercées sans une permission ou *licence*, qui est à la fois un moyen de police et une source de revenu.

La Patente est un impôt[2] sur la profession ou l'industrie. En France, les patentés payent un droit fixe, variable selon la catégorie dans laquelle ils sont classés et un droit proportionnel à la valeur locative des logements et constructions qu'ils occupent. Ces droits varient selon le chiffre de la population du lieu où le patenté réside.

En fait, malgré ces précautions, ce que l'État demande au plus petit détaillant sur son revenu annuel est proportionnellement plus considérable que ce qu'il prend au banquier et au grand commerçant. « Ces inégalités, dit M. H. Passy, ancien ministre de finances[3], si visibles de classe à classe, se rencontrent encore dans les mêmes classes et vainement essayerait-on de les faire complétement disparaître. »

M. Passy estime que les patentés finissent par faire payer l'impôt aux acheteurs de leurs produits. Mais ce résultat ne doit arriver que si les patentés ne se font pas trop concurrence en face de l'acheteur.

S'il est vrai que les patentes soient payées par les consommateurs, comme les consommateurs pauvres sont ceux qui

[1] L'impôt industriel en Prusse.
[2] En anglais *license*. Chez nos voisins, *patent* signifie brevet d'invention.
[3] *Dict. de l'Écon. polit.*, art. Impôt.

s'adressent aux plus petits patentés, il en résulte qne les plus pauvres sont plus frappés par cet impôt que les plus riches.

Abstraction faite de la proportionnalité selon les classes, il est juste que la patente soit payée par toutes les professions sans exception. Toutes sont productives, toutes doivent concourir à la dépense commune faite pour la protection commune. Ceux qui exercent des professions libérales (avocats, médecins, ingénieurs, professeurs, prêtres même dans les pays où les cultes ne sont pas rétribués par l'État) n'ont aucune raison de s'y soustraire. — Ainsi le veut le principe de de justice exposé plus haut[1], principe qui s'appuie sur l'analyse économique, laquelle démontre l'analogie de leur travail et de leur industrie, au point de vue économique, avec le travail et l'industrie de tous les autres hommes[2].

VII. L'Impôt général sur le Capital.

Nous avons indiqué la nature de cet impôt dans le chapitre VI, en nous occupant de la question générale de l'assiette de l'impôt et de la classification des taxes.

Nous avons énoncé au chapitre VIII, paragraphe 4, les divers impôts qui peuvent être rangés sous cette dénomination générale, et dont il est question en détail dans le ch. IX ou suivant.

Mais on comprend plus souvent sous cette dénomination les taxes sur les capitaux mobiliers, bien que l'impôt foncier, l'impôt sur les successions, etc. puissent être considérés comme des impôts sur le capital, ce mot pris dans le sens d'instrument de travail.

[1] Voy. chap. X, § 3.

[2] Voy. sur la productivité des diverses professions le *Traité d'économie politique*, chap. II, § 2.

L'impôt général sur le capital ou l'avoir général des citoyens était, dit-on, établi à Athènes.

Un impôt général sur le capital est, de nos jours, perçu dans plusieurs des États de l'Union américaine. La valeur du capital du contribuable est constatée au moyen de la déclaration de ce dernier, contrôlée par des commissaires élus [1].

On trouve ce genre de taxes, et sous ce nom, en Allemagne. Une taxe de un par mille a été rétablie dans le duché de Bade en 1848, sous le nom de *Kapital steuer* [2].

Quelques anciennes taxes en France et ailleurs se rapportent à cette espèce.

Tels : Un impôt de un quart pour cent sur l'avoir de chaque habitant de Hambourg, que mentionne Adam Smith et qui était acquitté avec une grande fidélité ; le cinquantième denier, en Hollande, établi pareillement sur *la totalité de la fortune*, mais pour une fois, après l'élévation du prince d'Orange au stathoudérat, et qui fut entièrement acquitté. Dans les deux cas, chaque citoyen se taxait lui-même. En France, au quatorzième siècle, la taille se levait sur les personnes à raison de leurs biens visibles ou de leur fortune présumée.

En réalité, il faut le répéter, les taxes sur tous les instruments de travail, sur les terres, les constructions, les marchandises et, en général, sur tout avoir sous une forme quelconque et taxé en vertu d'une évaluation, sont des impôts sur le capital. (Voy. un résumé plus détaillé ch. VIII, § 4.)

Les *impôts sur les capitaux* (terres comprises), ou l'*impôt sur le capital* (comme on dit impôt sur le revenu de l'impôt sur le total des revenus), sont des impôts directs, et comme tels supérieurs, sous le rapport de l'assiette et de la perception, au point de vue de la justice ; — ils sont aussi,

[1] La ville de New-York fait face à ses dépenses ordinaires avec un impôt sur le capital de moins de 2 pour 100.

[2] Un premier essai avait été fait en 1845. (M. de Parieu, *J. des Écon.*, août 1860.)

quant aux effets économiques et moraux, supérieurs aux impôts indirects ou de consommation et aux impôts sur les actes constatant les transactions.

Ils sont assis, il est vrai, sur une base d'une notoriété plus grande que le revenu, et ne donnent pas lieu aux exceptions et distinctions que nécessite l'impôt sur le revenu.

Mais ils sont plus divers que ce dernier à cause de la nature multiple des capitaux ou des signes de la richesse sur lesquels on se base.

Ils ne sont pas susceptibles de se proportionner, aussi bien que l'impôt sur le revenu, aux facultés des contribuables ; — puisque ces mêmes bases ne donnent pas une mesure toujours exacte de ces facultés, c'est-à-dire des ressources des contribuables ; — puisqu'ils frappent les capitaux productifs comme les capitaux improductifs ; — puisqu'ils frappent également des instruments de productivité différente ; — puisqu'ils épargnent les revenus professionnels et les revenus industriels qui ne sont point capitalisés et qui prennent une importance croissante.

Ils ne sont pas susceptibles de varier, sans de graves inconvénients, ni de suivre, par conséquent, les fluctuations de la fortune des contribuables, de sorte qu'au bout d'un certain temps la péréquation devient impossible. Tel est le cas, par exemple, des impôts sur la terre. — Nous entrons plus loin dans les détails nécessaires à ce sujet[1].

Ils s'adressent au produit brut.

Ils tendent, par leur dénomination, à donner de l'impôt l'idée inexacte et peu politique d'une atteinte portée au capital (Parieu).

Enfin ils ont pour effet d'excepter de la taxe tous les gains qui proviennent du travail de l'homme, sans l'emploi des capitaux.

[1] Voy. chap. IX, § 3.

M. Émile de Girardin attribue une grande supériorité, comme stimulant à la production, à la contribution exclusivement assise sur la valeur du Capital. « Pour base de l'impôt, dit-il[1], prenez le capital ; aussitôt le capital qui ne circulait pas circule ; le capital qui dormait se réveille ; le capital qui travaillait redouble d'efforts et stimule le crédit. Le capital ne peut plus rester un seul instant oisif et improductif sous peine d'être entamé. Il est condamné à l'activité forcée. »

Cette activité, cette concurrence dans les placements avantageux auraient, selon le même auteur, pour effet de faire cesser l'excessive concurrence des acheteurs de terre, par exemple ; d'établir une certaine péréquation par le concours des capitaux dans toutes les espèces de placements, et de mettre la production et la consommation dans une voie plus normale dont les ont écartées des impôts si aveuglément « grevés sur le hasard par la nécessité. »

Les avantages dont parle M. de Girardin sont assurément de premier ordre ; mais résulteraient-ils bien de l'impôt uniquement assis sur le capital[2] ? Est-ce que le propriétaire d'un capital n'est pas vivement intéressé à le faire valoir par suite des frais que sa garde et son entretien nécessitent, et par suite de l'avantage qu'il a à obtenir un plus fort revenu ? Si, d'autre part, le sol est recherché, cela ne tient-il pas à une passion qui s'explique par les avantages politiques et moraux attribués dans l'ancien régime aux possesseurs de la terre, par la nouveauté pour le paysan de la faculté de pouvoir être propriétaire et seigneur à son tour d'un lambeau du pays ?

Au fond, nous le répétons, l'impôt général sur le capital nous paraît se confondre, sauf exception, avec l'impôt sur le

[1] *L'Impôt*, in-8°. 6e éd. — Consulter aussi les articles substantiels de M. David, du Gers, représentant du peuple, et les indications qu'il a données dans le *J. des Écon.*, mai 1850.

[2] Voy. page 34 ce qui est dit sur l'Impôt stimulant de l'industrie.

revenu : car le capital n'a de valeur réelle que par le revenu qu'il procure ; car pour évaluer le capital, il faut connaître le revenu.

A cette objection, qui nous paraît décisive, M. de Girardin répond qu'on estime cependant un tableau de Raphaël à cent mille francs, bien qu'il ne produise pas de revenu. — C'est ici le cas de tous les capitaux productifs d'utilité ou d'agrément, qui sont une fraction dans la masse des capitaux, et dont le prix courant est basé non-seulement sur l'utilité et l'agrément qu'ils sont susceptibles de donner, mais encore sur leur rareté. Or, dans le système de l'impôt sur le revenu, on peut fort bien taxer ce genre de revenus-jouissances, qu'on peut déduire du prix de vente.

VIII. L'Impôt général sur le Revenu.

Nous avons également déjà parlé de l'impôt sur le revenu, en traitant de l'assiette générale (voy. le ch. VI, § 3). Nous avons énoncé les divers impôts qui peuvent être rangés sous cette dénomination générale (voy. le ch. VIII, § 4). Il nous reste à nous occuper de la nature spéciale de cette variété de contribution ancienne, mais qu'on croit nouvelle depuis que l'Angleterre l'a remise en usage, en 1842.

Nous avons dit qu'à bien considérer les choses, tous les impôts sont des impôts sur un revenu quelconque, c'est-à-dire qu'ils absorbent une partie des revenus des citoyens et qu'ils sont établis d'après des présomptions faites sur les facultés ou les revenus des contribuables. Mais nous ne devons considérer ici que les impôts particulièrement et directement assis sur des revenus spécifiés ou sur un revenu totalisé.

La formule « Impôt sur le revenu » désigne cette espèce de taxe additionnelle qui est directement et nominativement prélevée sur le revenu des citoyens. C'est une question de nomen-

clature, de classification, d'assiette ; mais il n'y a pas, à proprement parler, comme on a pu le croire, une espèce nouvelle d'impôt, une source nouvelle de revenu pour le fisc, différentes de celles qu'il exploite déjà.

De tout temps, le fisc a fait des efforts pour atteindre le revenu. L'impôt sur le revenu proprement dit est ancien dans l'Inde. Les lois dites de Manou en font mention[1].

L'impôt sur le revenu existait à Athènes ; on le demandait, dans les temps de lutte et de périls, aux douze cents plus riches citoyens, sans doute en sus de l'impôt régulier du capital, d'après l'évaluation de l'avoir des citoyens (p. 109). On voit dans Thucydide que Pisistrate et ses fils exigeaient des Athéniens le vingtième de leurs revenus (sixième siècle avant Jésus-Christ).

En France, Louis le Jeune demanda en 1147 le vingtième des revenus à tous ses sujets ; en 1357, la noblesse s'obligea à le payer ; cet impôt devenait général en 1749. Le *Catasto* établi à Florence, sous les Médicis, et dont on abusa, paraît-il, en le rendant démesurément lourd, était un impôt sur le revenu.

Nous avons vu que le projet développé dans *la Dîme royale* de Vauban n'était qu'un plan général d'impôt sur tous les revenus (p. 57); qu'il en était de même du *denier royal* proposé par Law, et du *cinquantième* proposé par Pâris-Duverney vers 1729.

En 1789, Necker proposait à l'Assemblée nationale de décréter le sacrifice d'un quart du revenu. Deux ans après, la loi de 1791 asseyant l'impôt mobilier sur le loyer, comme signe de l'aisance, établissait un véritable impôt sur le revenu.

On avait établi cet impôt du revenu proprement dit en Hollande, à la fin du dernier siècle, mais à des taux progressifs très-élevés qui le firent réformer en 1806.

[1] *Lois de Manou*, liv. VII et X, Heeren III, p. 171, 377, 579. Manou y désigne les livres sacrés Manar-d'harma-chastra.

A ne parler que de ce siècle, cet impôt est déjà ancien dans les villes anséatiques et dans d'autres États de l'Allemagne, en Autriche (1812), en Bavière (1815), dans le comté de Weimar (1821), etc.[1]; mais l'application la plus considérable et la plus remarquée de notre temps est celle faite en Angleterre de 1798 à 1816 et de nouveau depuis 1842[2].

A l'époque de la Révolution, Pitt l'avait obtenu du parlement, pour faire face aux frais de la guerre, sous le nom de *property-tax;* à cette époque, l'impôt foncier *land tax* avait presque entièrement été racheté. Supprimé en 1816, il fut de nouveau rétabli sur la proposition de Robert Peel sous le nom d'*income-tax* en 1842, pour faire face au déficit annuel et à celui qu'allait produire la suppression ou la diminution de divers droits, en attendant l'augmentation présumée et plus tard réalisée des revenus de la douane.

Il a été imité quelques années après par toute l'Allemagne et tout récemment en Italie.

Il est aujourd'hui curieux de constater que Sully indiquait les bénéfices ou les revenus comme base des prélèvements de l'État[3], et qu'Adam Smith semblait voir dans le revenu l'assiette naturelle de l'impôt; ce dernier disait, en effet, qu'il fallait le répartir « en proportion du revenu dont les sujets jouissent respectivement, sous la protection de l'État[4]. » Les physiocrates professaient qu'il ne faut demander de contribution qu'aux revenus nets. « Les capitaux, disait Dupont, de Nemours[5], s'accomplissent et affluent où l'on en peut disposer le plus librement. Respectez donc les capitaux; que l'impôt ne porte jamais sur eux. »

[1] Voy. l'*Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu en Europe*, par M. Esquirou de Parieu; 1855, 1 vol. in-8°, et l'ouvrage de M. Rau.

[2] Voy. une Note finale sur ces diverses institutions et l'assiette de l'impôt dans les divers pays.

[3] Voy. sa définition de l'impôt, p. 17.

[4] Voy. ses propres paroles, p. 44.

[5] *Maximes du docteur Quesnay*.

Sismondi préconisait, il y a cinquante ans, l'impôt sur le revenu[1].

Mais jusqu'à présent l'impôt sur le revenu n'a été qu'une taxe additionnelle aux diverses taxes existantes, dont la plupart sont analogues, atteignent les mêmes revenus, sous des noms différents, et par d'autres procédés fiscaux ; il n'acquerra son véritable caractère qu'en se généralisant et en se substituant aux autres impôts.

L'impôt général sur le revenu considéré en lui-même, au point de vue économique, paraît être le plus équitable des impôts : il a au plus haut degré les avantages relatifs reconnus aux impôts directs (ch. IX); c'est celui qui se proportionne le mieux aux facultés réelles des contribuables ; il est moins onéreux à percevoir que les impôts indirects et de plus, susceptible de devenir universel.

Il est le plus universel, parce qu'il atteint positivement, directement tous les revenus ; — soit les revenus des propriétés et des capitaux : les fermages, les loyers, les rentes, les intérêts, etc. ; — soit les revenus personnels, les profits, les salaires et autres rétributions obtenues dans une industrie quelconque, agricole, manufacturière, commerciale, artistique, savante, etc.

Il peut varier selon la nature de ces revenus, selon qu'ils sont plus stables, plus permanents comme les premiers, ou plus précaires et plus viagers comme les seconds. — Il est donc le plus juste parce qu'il est susceptible de s'adapter aux variations de la richesse et des facultés des contribuables.

Il est à la fois réel et personnel, pour ainsi dire, et s'adresse au produit net.

Il est plus visible, plus direct, plus franc, plus simple ; il a plus que tout autre le caractère d'un prélèvement pour un

[1] *Nouveaux principes d'économie politique.* Paris, Delaunay, 1819 et 1827, 2e édit. Voy. ses Maximes dans une Note finale.

service rendu, le caractère d'un sacrifice en échange de protection et de droits garantis, en échange de la sécurité et des services publics.

Il est le plus moral sous le rapport de l'assiette et de la perception, et des effets produits soit sur les contribuables, soit sur les agents de l'État.

Il aura, en se généralisant, pour effet de faire disparaitre de la science financière, les problèmes à peu près insolubles d'incidence et de péréquation auxquels donnent lieu la plupart des impôts existants.

En théorie, l'impôt sur le revenu est celui qui se rapproche le plus de la perfection, autant qu'on peut employer ce mot en matière de taxes. Il semble, par conséquent, devoir être l'impôt principal, sinon unique, de l'avenir.

Dans la pratique, il présentera des difficultés moindres que celles des autres impôts, ainsi que nous le verrons plus loin en parlant de son assiette et de sa perception.

Sous ce rapport, il a toutefois présenté jusqu'ici divers inconvénients qui tiennent moins à sa nature qu'à la disposition des esprits et aux mœurs financières des citoyens.

D'abord on ne peut constater le revenu exact que par les déclarations des contribuables ou par des enquêtes. Dans le premier cas, le contribuable peut dissimuler la vérité; dans le second cas, le contribuable est exposé à des recherches inquisitoriales et dangereuses, surtout quand il s'agit des industriels et des commerçants, dont le crédit est si facile à atteindre. D'autre part, le revenu est chose incertaine et variable.

Ces difficultés ont empêché de mettre cet impôt en pratique dans les pays où il n'existe pas et ont commandé une grande réserve dans ceux qui sont parvenus à l'introduire. Mais M. H. Passy pense qu'il est facile de les vaincre, en admettant

en principe que telle quotité du prix des loyers est considérée comme type d'une quotité de revenu, et en autorisant tous ceux à qui l'impôt demanderait au delà de la proportion fixée à faire eux-mêmes la preuve qu'ils ne jouissent pas du revenu supposé, pour obtenir un dégrèvement.

Cet inconvénient de nécessiter une enquête de la fortune des citoyens, de la mettre en évidence[1], que l'impôt sur le revenu partage d'ailleurs avec des impôts existants perçus à l'aide d'un exercice ou d'un contrôle désagréables, peut être atténué par le progrès des mœurs du contribuable et de l'administrateur, par la modération des taxes, par leur emploi à la protection des citoyens, et enfin par la diffusion des saines notions d'économie politique.

C'est ce que prouve l'expérience de l'Angleterre, où la perception s'améliore d'année en année, par suite de l'habitude des taxateurs et des citoyens, et où cependant, on le sait, la susceptibilité et l'indépendance des contribuables sont plus fortes que partout ailleurs.

Les adversaires de cet impôt lui reprochent encore la facilité de la fraude et l'arbitraire de la taxation. Mais la pratique et l'expérience vont corrigeant ces défauts inhérents à toute imposition. D'année en année, les déclarations se font avec plus de vérité, les constatations et les contrôles s'opèrent avec plus de méthode et de sûreté, les appréciations sont basées sur des données et des comparaisons plus réelles.

En répondant à ces objections, les partisans de l'impôt doivent faire remarquer que ce qui, d'autre part, facilite l'assiette de cette contribution, c'est la classification rationnelle des revenus en revenus durables, — viagers, — et intermittents.

Ce mode de taxes a de plus, pour avantage, de mon-

[1] Cet argument se trouve grossi par le fait de revendications ouvrières. Mais la constatation de la réalité n'est-elle pas préférable aux exagérations qui se produisent toujours ?

trer au contribuable et au législateur la réalité de la charge, et d'amener progressivement, par une force constante, la modération, le bon emploi et la simplification des contributions, d'où résultera encore la diminution des charges (voy. p. 61).

Le remède se trouve ainsi à côté de l'inconvénient, et, à ce point de vue, on est naturellement porté à faire des vœux en faveur de la vulgarisation de ce mode de recrutement des finances publiques.

Il convient incontestablement aux peuples éclairés et honnêtes, chez lesquels les charges publiques sont modérées et chez lesquels les gouvernements sont les gardiens et les économes intelligents des ressources de la nation. Il semble donc qu'à mesure que le progrès se fera, cet impôt tendra à remplacer les divers impôts dont la répartition est injuste ou dont la perception est onéreuse.

Nous n'avons pas, à cause de notre cadre, à entrer dans de plus longs développements au sujet de cet impôt de l'avenir, et nous n'ajouterons plus que quelques mots sur divers reproches qui lui sont adressés.

Les uns l'attaquent comme impôt direct ; M. Faucher le repoussait comme conduisant à l'impôt unique. Ces reproches nous paraissent être plutôt des arguments favorables. — M. Du Puynode l'accuse de grever le travail ; mais quel impôt n'a pas l'inconvénient de grever directement ou de gêner indirectement le travail ? — Dans ces derniers temps, les uns l'ont prôné et les autres l'ont repoussé et redouté comme impôt démocratique, c'est-à-dire hostile aux riches et favorable aux autres classes. L'impôt sur le revenu est en effet démocratique, mais parce qu'il doit frapper : premièrement, sur tout le monde ; deuxièmement, parce qu'il est de nature à se répartir plus équitablement que d'autres impôts.

C'est ainsi qu'il a récemment fonctionné en Angleterre à l'appui des réformes de sir Robert Peel ; mais il est utile de ne

pas oublier qu'en l'ajoutant à d'autres impositions, sans opérer des dégrèvements correspondants, on s'expose, comme disait Vauban, à tirer d'un sac plusieurs moutures, car en fait il existe déjà sous des noms différents.

L'établissement de l'*income-tax*, en 1842, pour faire face au déficit provisoire devant résulter des réductions ou suppressions des droits, par suite de la réforme financière et commerciale, a mis cette espèce de taxe en honneur parmi les publicistes désireux de voir s'établir la modération des taxes publiques, la simplification dans la perception, la péréquation des charges entre les citoyens selon leurs facultés et leurs fortunes. Il a été assez bien accueilli par le contribuable qui raisonne (autant qu'un impôt peut être bien accueilli), à cause des services qu'il a rendus pour la réforme commerciale, et aussi parce qu'il atteint des fortunes fort peu taxées en Angleterre, où les contributions directes sont relativement moindres que dans d'autres pays[1].

En fin de compte, la généralisation de l'imposition sur toutes les branches de revenu est une conséquence du principe de justice et un moyen de concorde sociale, loin d'être un moyen de discorde, comme le proclament les adversaires de l'impôt.

L'impôt sur le revenu a depuis rendu d'autres services. Il a permis d'éviter l'emprunt dans une forte proportion, à l'époque de la guerre de Crimée (1853-56). Il est, en effet, dans sa nature d'être propre à remplacer l'emprunt, et de fonctionner, en ce cas, avec tous les avantages relatifs que présentent les impôts directs.

M. J. Stuart Mill, qui le trouve le plus juste des impôts[2] en théorie, mais qui redoute dans la pratique la fausseté des décla-

[1] On a calculé que les deux tiers des taxes indirectes sont acquittées par ceux qui n'ont pas assez de revenu pour contribuer à l'*income-tax* (Mac-Culloch, *on Taxation and the funding system*, p. 157). Voy. une Note finale sur l'assiette de l'impôt.

[2] *Principes*, liv. V, ch. III, § 5.

rations et l'injustice qui pourrait en résulter dans la répartition, M. Mill est porté à penser que « les impôts directs sur le revenu devront être réservés comme une ressource extraordinaire destinée aux grands besoins nationaux, en présence desquels la nécessité de trouver des ressources nouvelles domine toutes les objections. » Une opinion analogue a été également émise par M. Gladstone, chancelier de l'échiquier[1].

En d'autres termes, l'impôt sur le revenu serait propre à remplacer l'emprunt avec avantage. Mais en admettant qu'on ne voulût le faire fonctionner qu'à de certains intervalles, ne vaudrait-il pas mieux qu'il fût en permanence, pour qu'on pût arriver à une perception de plus en plus équitable, et procéder ensuite, aux époques de besoins, par augmentations temporaires ?

IX. L'Impôt sur les Profits et sur les Salaires. — L'Impôt sur le Travail.

Nous allons reparler en d'autres termes des impôts considérés dans les paragraphes précédents ; car sous la dénomination de profits et salaires, on peut comprendre tous les revenus.

L'Impôt sur les Profits[2], c'est, en d'autres termes, l'impôt sur les fermages, les loyers, les intérêts et les bénéfices, c'est-à-dire encore sur les revenus des capitalistes ayant des capitaux immobiliers ou mobiliers.

Sous le premier aspect, il se confond avec l'impôt foncier ; sous le dernier aspect, c'est l'impôt sur le revenu provenant des valeurs mobilières, des bénéfices industriels, commerciaux, artistiques, etc.

[1] Voy. chap. XVI.

[2] Profit est synonyme de bénéfice. Souvent on le fait synonyme : d'intérêt et de loyer, — de l'intérêt plus le bénéfice, — du fermage, c'est-à-dire de la rente fermière plus l'intérêt. Voy. le *Traité d'économie politique*.

Les fermages sont facilement accessibles à l'impôt direct; il n'en est pas de même des intérêts, à l'exception des revenus des propriétés bâties, des rentes sur l'État et des créances enregistrées, hypothécaires et autres.

Les intérêts hypothécaires en général sont une variété de revenus difficiles à atteindre directement, parce que la matière imposable est ingénieuse à se dissimuler. Rossi disait, il y a trente ans, en parlant de cet impôt : « Une taxe égale et générale sur les profits est une chimère. L'esprit humain n'a pas encore trouvé un moyen pratique de l'asseoir, et je crois que l'on peut presque affirmer qu'il ne le trouvera point, parce que c'est contre la nature des choses[1]. » Mais Rossi parlait avant les discussions qui ont eu lieu récemment sur cette question, avant le succès de l'expérience anglaise, et il n'avait pas, croyons-nous, assez réfléchi sur ce sujet.

L'Impôt sur les Rentes de l'État, ou fonds publics, est une variété de l'impôt des profits, qui n'est logique et efficace que dans le cas où l'État s'interdirait de nouveaux emprunts; car sans cela il empruntera plus chèrement qu'il n'aurait emprunté. — Au point de vue strict de l'équité, une pareille taxe est, quand on l'établit, une expropriation du créancier qui a prêté à condition qu'on lui payerait une rente sans déduction. Mais il est d'autre part juste, rationnel et d'un bon exemple que le créancier de l'État contribue aussi selon ses facultés et ses revenus. Nous mettons cette conclusion à l'abri de l'autorité de Destutt de Tracy, qui regardait cet impôt à la fois comme le meilleur de tous et comme une véritable banqueroute. J.-B. Say[2], lui, ne partageait pas ce scrupule ; il assimilait cet impôt à celui des terres. Mais Montyon[3] a montré que cet impôt avait eu pour effet, dans l'ancien régime, de faire payer à la France

[1] Fragment sur l'impôt, IIIe vol. du *Cours*, p. 318.
[2] *Cours*, VIIIe partie, ch. v.
[3] *Influence des impôts*, IIe partie, ch. I, sect. III.

les emprunts plus chers qu'à d'autres nations moins riches, mais plus fidèle à leurs engagements.

Le Salaire est matière imposable pour tous ceux qui, comme nous, pensent que chaque revenu doit contribuer; mais à la condition difficile à rencontrer, qu'il soit assez élevé et facile à constater. Le salaire des masses est donc une base assez peu accessible de contribution, et cet impôt présente au maximum les inconvénients de tout impôt sur le revenu. Aussi l'a-t-on qualifié en Angleterre de « taxe à sédition ! »

L'ancienne Capitation, la Cote personnelle actuelle, sont des impôts sur les salaires. Il en est de même, à de certains égards, des Patentes sur les petits métiers, et des impôts de Consommation sur les produits de première nécessité (pain, farine, sel, viande, boissons, combustible, etc.), qui peuvent si facilement prendre aussi le caractère d'impôts à sédition (voy. ch. XI, § 1).

Les Corvées, les Prestations rentrent encore, à de certains égards dans la même catégorie.

Les travailleurs, dans les professions dites libérales, sont aussi des salariés, dont les uns, tout à fait semblables aux ouvriers, n'ont pour vivre que le louage de leurs facultés, revenu souvent fort modique ;— dont les autres, plus ou moins entrepreneurs, rentrent plus ou moins aussi dans la classe des patentables.

Les fonctionnaires publics reçoivent aussi des salaires; mais il n'y a pas trop lieu à les imposer, car c'est retirer d'une main ce qu'on donne de l'autre. C'est au fond une pure fiction de comptabilité, et il semble qu'il vaudrait mieux réduire leurs appointements si on les trouve trop élevés. Toutefois, il y a peut-être lieu de faire contribuer ostensiblement les employés comme les créanciers de l'État, au point de vue du principe de l'égalité devant le fisc.

L'impôt, quand il frappe le salaire, retombe presque tou-

jours tout entier sur les ouvriers; parce que le taux du salaire est déterminé plus par l'offre et la demande que par les dépenses nécessaires de l'ouvrier. Tel est aussi le sentiment de Buchanan[1], de M. J. S. Mill[2] et de M. Du Puynode[3]. Tel n'était pas le sentiment de Smith[4] et de Ricardo[5], qui pensaient que l'impôt fait toujours hausser le salaire. Mais c'est là une erreur bien positive et bien démontrée, dont la conséquence serait qu'il n'y a aucun inconvénient à aggraver les charges qui pèsent sur les classes pauvres[6].

De ce qui précède il résulte que l'impôt sur le revenu des classes pauvres ne saurait être trop modéré, et qu'il n'est légitimé que par les besoins rationnels de l'autorité publique. Mais il n'en résulte pas que les classes ouvrières doivent être exemptées des charges publiques. Comme elles profitent dans une certaine mesure des avantages sociaux, il est juste, il est bon qu'elles contribuent aux frais de production de ces avantages. Cela est surtout vrai pour les pays démocratiques où les droits civiques et politiques sont généralisés. La taxe directe et nominative contribue à la dignité du citoyen, appelé à en discuter et à en contrôler l'emploi. Elle est de nature à faire comprendre aux classes les plus nombreuses les dangers de la charité officielle, des interventions administratives, des subventions réclamées à l'État et des immixtions abusives dans les affaires des autres peuples.

« Nul citoyen, disait excellemment la constitution de 1793 (art. 101), n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques. »

En fait, les classes pauvres contribuent, plus même que la

[1] Savant et judicieux annotateur de Smith. Voy. p. 99, note.

[2] *Principles of political Economy*, t. II, p. 376.

[3] *De la Monnaie, du crédit et de l'impôt*, t. II, p. 365, 1re éd.

[4] *Richesse des nations*, t. II, liv. V. chap. II et III.

[5] *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, chap. XVI.

[6] Voy. dans notre *Traité d'économie politique*, 6e édit., ch. XXVIII, sur les Salaires, § 3.

justice ne le voudrait, par des taxes indirectes et subtiles. Le progrès consiste non pas à les exonérer de toute charge, mais à leur faire accepter des taxes, directes, loyales et franches.

De même (ainsi que nous l'avons établi plus haut (ch. VI, § 3), que l'impôt sur le Revenu correspond à l'impôt sur la terre et sur le capital instrument de production, l'impôt sur le Salaire correspond à l'impôt sur le Travail ou sur l'action des facultés humaines qui sont aussi un instrument de production.

On comprend l'abus qu'il est facile de faire de cette formule : *impôt sur le travail*, qui se transforme en ses équivalents, impôt sur l'activité, sur l'effort et sur la peine ! Disons que l'impôt sur le revenu du sol et de l'industrie est aussi un impôt sur l'activité, l'effort et la peine ; et que l'impôt sur le capital est un impôt sur la privation, le travail et la peine, car le capital naît de la privation et il s'accumule et se conserve par le travail. Que si le capitaliste est riche et jouit d'un excédant de revenus, l'impôt bien assis par hypothèse porte sur les jouissances et taxe les loisirs que rend possibles la possession du capital.

CHAPITRE X

IMPOTS SUR LES ACTES D'ACQUISITION ET MUTATION. ENREGISTREMENT ET TIMBRE

I. Impôt sur les Successions et Donations ou Acquisitions à titre gratuit. — II. Impôt sur les Ventes ou Mutations ou Acquisitions à titre onéreux. — III. Droit de Timbre.

Les impôts sur les actes[1] atteignent les mutations de propriétés en général, les prêts, les mobilisations de capitaux et les diverses transactions civiles et commerciales. Ils se perçoivent : 1° au moyen de la formalité de l'*engistrement*[2], dont se charge une institution qui fonctionne comme perception et comme *service public* de constatation pour la date et l'authenticité des contrats, etc.; 2° au moyen de papiers marqués d'un *timbre* et sur lesquels les actes doivent être faits[3].

[1] Définis p. 78.

[2] Cet impôt s'est appelé en France droit de *lods et ventes*, de *quint*, de *relief*, de *centième denier*, de *contrôle*, d'*insinuation*, etc. Il comprend les frais de *greffe* et d'inscription pour *hypothèques* et autres formalités. Il remonte à la féodalité. François Ier le prescrivit, en 1539, pour les ventes et successions mobilières.

[3] Les gouvernements vendent des papiers timbrés ou timbrent directement les papiers, selon les actes. Ils vendent maintenant aussi des timbres mobiles.

I. Impôt sur les Successions et Donations, ou Acquisitions à titres gratuits.

L'État entre comme copartageant dans l'héritage ou la donation ; et la taxe a pour effet d'atténuer d'autant la nouvelle richesse de l'héritier, au moment où l'ancien possesseur disparaît et où le nouveau n'a pas encore joui de la propriété, souvent inattendue, qui lui arrive à titre gratuit et que la société lui garantit, en lui rendant un service qu'elle lui fait justement payer.

Cet impôt est le plus direct et le plus simple de tous. Mais il faut qu'il soit perçu avec modération, pour ne pas décourager l'épargne du possesseur, pour ne pas l'engager à aliéner son bien d'une manière détournée, pour ne pas détruire entre les mains de l'héritier un instrument de travail utile à lui et à la société.

Une difficulté de l'assiette de cet impôt, c'est l'évaluation des biens. — En France, le fisc perçoit le droit d'après la valeur vénale des biens sans tenir compte des charges. Il est impossible de concilier cette manière d'opérer avec les règles de l'équité. La base rationnelle de l'impôt, c'est l'actif net des successions, base adoptée par le législateur, en Belgique, en Prusse, en Angleterre.

Un point essentiel est que cet impôt ne soit exigible qu'avec des délais, de façon à ce que les nouveaux propriétaires puissent se libérer au moyen des revenus sans être obligés de contracter des emprunts ou de faire des ventes préjudiciables.

On conçoit que le prélèvement puisse être gradué ou perçu en proportion progressive selon l'importance de l'héritage et selon le degré de parenté.

On a quelquefois songé à faire de cet impôt un moyen d'absorption des héritages par l'État et de nivellement. Mais on voit

que ce procédé communiste diffère essentiellement de l'opinion nous venons d'exprimer en partant du principe de l'impôt modéré et limité posé dès le début de cet ouvrage (p. 20).

II. Impôt sur les Ventes et Mutations, ou Acquisitions à titre onéreux.

Cet impôt est, comme le précédent, un prélèvement par le fisc sur la valeur des propriétés mobilières ou immobilières, à l'occasion de l'échange ou de la mutation d'un propriétaire à l'autre.

M. Passy pense que cet impôt est payé par le vendeur, par cette raison que tout acheteur met en ligne de compte ce qu'il faudra payer au fisc, et réduit proportionnellement le prix à payer au vendeur. Il nous semble que c'est celui des deux qui est le plus entraîné vers l'échange qui paye en définitive, et, dans la plupart des cas, ils sont tous deux expropriés (en partie) en faveur du fisc.

Les mutations ont pour effet de faire passer les propriétés en des mains plus capables de les rendre fécondes. Il est donc d'intérêt social que l'impôt soit très-modéré, sans parler de la fraude et de l'immoralité (p. 21) engendrées par des droits excessifs.

III. Droit de Timbre.

L'impôt du timbre, d'origine récente[1], est perçu sur tous

[1] Inventé en Hollande, en 1624, par suite d'un prix posé par les États-Généraux pour un impôt prudent et non vexatoire; introduit dans les divers États de l'Europe pendant la seconde moitié du XVIIe siècle : en France en 1673, en Angleterre en 1671, en Autriche, en 1686... imaginé par les Espagnols, selon M. Cibrario; remontant à Justinien (*protocolla*), selon M. Rau

C'est par l'opposition à l'impôt du Timbre établi en 1765 et au droit sur le Thé établi en 1773, qu'a commencé la résistance à la métropole par les colonies de l'Amérique du Nord, devenues depuis les États-Unis. La déclaration d'indépendance a eu lieu le 4 juillet 1776.

les papiers et formules des actes et transactions dont la loi garantit l'exécution : — actes émanant de notaires, d'avoués, d'huissiers ; — ou faits entre particuliers sans intermédiaires, — effets de commerce (billets, lettres de change, chèques) ; — actions, obligations, etc. ; — titres de rente ; — mémoires, factures, quittances, etc. ; — pétitions, etc. L'État astreint les particuliers à n'employer que des papiers revêtus d'une marque mise par ses agents, soit que le contribuable achète à l'État du papier timbré, soit qu'il s'adresse à l'administration pour faire timbrer le papier ou les actes dont l'*enregistrement* est obligatoire, soit qu'il colle lui-même, comme cela a lieu depuis l'invention des timbres-poste, des timbres mobiles que vend l'administration.

Cet impôt est fixe et proportionnel. — Proportionnel et modéré, il paraît moins mauvais que d'autres.

En France, le timbre fixe, dit de *dimension*, est tarifé en raison de la dimension du papier ; le timbre proportionnel est variable comme les sommes inscrites dans les actes auxquels sert le papier.

Dans beaucoup de pays, il s'étend aux journaux, aux imprimés, prospectus, annonces, affiches, etc. Dans ce cas, il agit comme obstacle à la liberté de la presse et à la vulgarisation des efforts de la pensée humaine ; il entrave, non-seulement les nombreuses industries qui se rattachent à l'imprimerie, mais encore toutes celles qui ne peuvent se développer qu'à l'aide de la publicité. Sous ce rapport, c'est un des impôts les plus difficiles à défendre.

CHAPITRE XI

NATURE, EFFETS ET INCIDENCE DES DIVERS IMPOTS LES PLUS USUELS (SUITE)

IMPOTS INDIRECTS OU SUR LES CONSOMMATIONS, MONOPOLES FINANCIERS, DOUANES, OCTROIS.

I. Caractère général des Impôts indirects. — II. Premier groupe : Contributions indirectes, anciens Droits réunis en France ; — Accise ou *Excise* en Angleterre. — III. Deuxième groupe : Impôts sur les consommations sous forme de Monopole ou de Régie. — IV. Troisième groupe : Droits de Douane. — Quatrième groupe : Octrois.

I. Caractère général des Impôts indirects ou sur les consommations.

Cette branche d'impôts comprend des catégories nombreuses et complexes frappant certains produits agricoles ou manufacturés, — soit au lieu de production, — soit pendant la circulation, — soit à la vente chez les marchands ou détaillants, — soit à l'entrée des villes, — soit à la frontière, à l'entrée et à la sortie de l'État.

Nous classerons les Impôts indirects en quatre groupes:

Les Contributions indirectes ou de Consommation, l'accise (*excise*) des Anglais sur les produits du pays ;

Les mêmes sous forme de Monopole et de Régie;

Les droits de Douane sur les produits étrangers à l'entrée à la frontière, ou sur les produits nationaux à la sortie.

Les droits d'Octroi à l'entrée des villes[1] ;

Le fisc demande ces impôts aux producteurs, marchands ou débitants, à l'aide d'agents chargés d'un contrôle, et au moyen d'une surveillance et d'une inspection qui prend le nom d'*exercice*. Ces producteurs et marchands font ensuite leurs efforts pour faire payer tout ou partie de l'impôt aux consommateurs; de sorte que les droits, s'ajoutant aux autres frais de production, contribuent à élever les prix, à restreindre la consommation et par contre la production elle-même, à diminuer enfin les salaires, absolument comme un impôt direct sur le prix du travail.

Il en résulte que, selon les circonstances, l'impôt établi en vue du consommateur frappe aussi et à la fois le producteur et le propriétaire foncier lui-même.

C'est l'inconvénient de tous les impôts; mais cet inconvénient est aggravé avec les impôts indirects, par cette circonstance que le fisc s'adresse de préférence aux produits de *première nécessité*, qui sont de consommation universelle, et qui sont par là même très-productifs : tels sont les substances alimentaires, les boissons et le sel, qui sont aussi des substances alimentaires. Il en résulte le renchérissement des objets nécessaires ou même indispensables aux classes ouvrières ou plus pauvres, lesquelles supportent ainsi en grande partie le

[1] M. H. Passy ne fait que deux groupes : « Les impôts perçus sur les produits mêmes des pays avant le moment où ils arrivent à la consommation, et prenant le nom d'excise, de contributions indirectes, de droits réunis;—les impôts perçus aux frontières, soit sur les produits étrangers destinés aux marchés intérieurs, soit sur les produits nationaux expédiés au dehors. » (Art. Impôt, du *Dictionnaire de l'Économie politique*.)

M. Du Puynode en fait trois : 1° les taxes payées lors de la production (sel, contrôle d'or et d'argent, voitures, sucre indigène, etc., tabac, cartes à jouer taxe des lettres, etc.); — 2° celles payées lors de la circulation (douanes, octrois, droits sur les boissons); — 3° celles prélevées sur la vente : billets de spectacle, journaux, quittances, actes judiciaires (*De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*. tome II, p. 284, 1re éd.)

Sismondi en admettait quatre : la gabelle, l'accise ou excise, — la douane, — l'octroi ; la gabelle comprenant tous les monopoles financiers. (*Nouveaux principes d'économie politique*, t. II, p. 21.)

fardeau de l'impôt, parce que les pauvres consomment les objets de première nécessité en aussi grande quantité que les riches, et souvent même davantage, puisqu'ils n'ont pas les moyens de s'en procurer d'autres ; parce qu'ils sont obligés de consommer des produits de moindre qualité également taxés ; parce qu'enfin, ils contribuent, non en raison de leurs ressources, mais de leurs besoins.

L'impôt indirect est donc de sa nature très-improportionnel, bien qu'il soit proportionnellement perçu, puisqu'il charge davantage les pauvres que les riches, relativement à leurs facultés. L'impôt du sel est une preuve saillante de cette assertion. Comme chacun consomme à peu près une quantité pareille de sel qui est presque le seul assaisonnement des pauvres, chacun paye la même somme à l'État, comme si c'était un impôt fixe et de capitation. D'autre part, comme ce sont les nécessiteux, ayant à leur charge le plus d'enfants, qui en consomment davantage, c'est un impôt en raison inverse des facultés et du revenu, un impôt progressif à rebours, progressif comme la pauvreté du contribuable. — On peut encore citer dans cet ordre l'impôt sur la mouture, usité dans divers pays[1], qui agit comme l'impôt du sel, et qui, comme l'impôt du sel excerce une influence fâcheuse sur l'alimentation des classes les plus nombreuses et les plus pauvres. — On peut de même citer l'impôt sur le vin, proportionnel à la quantité et non à la qualité, d'où il résulte qu'un hectolitre de gros vin à 15 ou 20 francs paye autant que l'hectolitre valant 200 ou 2,000 francs.

En fait, ce sont les masses pauvres qui payent le plus d'impôts indirects. On a calculé, en Angleterre, que les deux tiers des taxes indirectes sont payés par ceux qui n'ont pas assez de revenu pour contribuer à l'income-tax. Donc les taxes sur les

[1] Récemment rétabli en Italie après l'unification.

objets de première nécessité ne sont autres que des impôts sur les salaires.

Impossible de soutenir, comme l'ont fait quelques publicistes, et Ricardo lui-même, que l'impôt sur les objets de première nécessité est forcément reporté des pauvres sur les riches. Il faudrait pour cela que les ouvriers ne se fissent pas concurrence, et qu'ils fussent à même de se faire rembourser exactement par les acheteurs de leur travail tous leurs frais de production [1].

M. Passy fait remarquer, avec raison, qu'il y a dans les impôts indirects autant de degrés de proportionnalité différente qu'il y a d'impôts, variant comme le degré de nécessité, entre les aliments les plus indispensables à la vie ou les objets les plus nécessaires au travail, et ceux qui ne répondent plus qu'à des besoins raffinés.

A l'une de ces extrémités on peut ranger les Farines, les Légumes, le Sel, les Boissons communes, la Viande, le Beurre, le Lait, les Tissus communs, le Savon.

A l'autre extrémité sont les Étoffes fines et divers autres objets, les Chevaux, les Voitures, les Valets et les Chiens de luxe, les articles d'Ostentation et de Jouissance, de Gourmandise (le Tabac, l'Opium).

Entre les deux et à des degrés différents, les matières servant à l'outillage et au travail : les Matériaux, le Papier, les Livres, le Combustible, le Sucre, le Café, le Thé, les Fruits, les Poissons, les Fromages, etc. — Mais le papier et les livres sont pour beaucoup de gens des objets de première nécessité ; comme dans certains pays, le combustible ; comme le sucre, le thé et le café, lorsqu'ils entrent dans l'alimentation des pauvres.

Un autre inconvénient grave de l'impôt indirect, c'est d'ex-

[1] Voy. chap. v, § 2, ce qui est dit de l'incidence de l'impôt, et 3e éd. des *Éléments de l'Économie politique*. chap. xx, § 3, ou dans la 4e, 5e, 6e éd. du *Traité d'écon. polit.*, le § 3 du chap. sur les Salaires.

citer à la fraude et à la démoralisation (p. 20) et de produire des luttes incessantes entre les agents du fisc et les contribuables.

Un autre inconvénient, c'est que le besoin d'obvier à la fraude nécessite un personnel nombreux d'agents, une véritable armée de préposés et de douaniers pour surveiller la fabrication, la circulation, ou le débit des produits, agents dont la charge retombe sur les producteurs ou sur le public consommateur, et dont les soins et les formes nécessairement vexatoires rendent cette espèce de contribution odieuse au peuple.

Un autre inconvénient, c'est que l'impôt s'ajoutant aux frais de production et se confondant avec le prix, le législateur, le gouvernement et le contribuable lui-même, sont portés à se faire illusion sur la nature de la charge.

Mais cet inconvénient, aux yeux de ceux qui pensent qu'il est bon que les citoyens d'un pays se rendent un compte exact de la nature des choses, est considéré par les financiers qui ne se préoccupent que des besoins du fisc et des moyens d'accroître le revenu, comme un grand avantage et comme une grande supériorité de l'impôt indirect sur l'impôt direct.

En effet, le consommateur payant l'impôt en détail, par sommes minimes, sent la privation, mais n'en voit pas directement la cause; il ne sait pas faire la différence entre le prix naturel du produit et l'excédant qu'y ajoute l'impôt; il va même jusqu'à ignorer que son fournisseur est en même temps un percepteur indirect. Il paye par petites fractions, jour par jour, au fur et à mesure de sa consommation, l'impôt qui souvent se concilie avec ses habitudes d'imprévoyance, et que l'on a même qualifié d'*impôt volontaire*. « Comme la misère et l'ignorance, dit M. de Parieu, sont fortement enracinées dans le monde, les artifices qui dérobent à la plupart des ci-

toyens le chiffre exact des taxes qu'ils acquittent, ne cesseront pas de longtemps d'être licites et de renfermer pour ainsi dire une *anesthésie bienfaisante*, d'autant plus que les procédés qui cachent à certains contribuables les taxes qu'ils acquittent facilitent tout au moins à d'autres qui sont plus éclairés le payement de leur part afférente dans le même fardeau. » De sorte que, si on se place exclusivement au point de vue fiscal, si on fait consister tout le problème financier, — à obtenir l'impôt du contribuable sans qu'il s'en aperçoive et sans qu'il crie, — à *extraire le maximum de contribution avec le minimum de mécontentement* (p. 27), — on peut conclure à la supériorité de l'impôt indirect pouvant tirer des contribuables une forte partie de leurs revenus, qu'ils ne porteraient directement chez le percepteur qu'avec beaucoup plus de difficultés.

Mais c'est faire là de l'art financier d'assez mauvais aloi, et ce n'est pas faire de l'administration loyale et rationnelle. Au surplus, le sacrifice et la charge n'en existent pas moins et n'en sont pas moins signalés aux masses ; le contribuable se voit obligé de restreindre sa consommation, et le producteur lui-même se trouve atteint indirectement par un impôt qui ne s'adresse pas à lui. De là des souffrances et des réflexions qui ne font pas maudire par les masses tel ou tel impôt en particulier, mais toutes les contributions, et le législateur, et le gouvernement, et la société elle-même. Les enthousiastes de ce système d'impôts disent qu'il s'agit d'un *impôt volontaire;* à cela Condillac répondait il y a un siècle : « Les sujets qui ne gagnent au jour le jour que de quoi subsister et faire subsister leur famille, sont-ils libres de retrancher sur leur consommation ? Voilà, cependant le plus grand nombre. Il y en a beaucoup qui ont à peine du pain. » Les choses n'ont pas changé relativement, bien qu'à tout prendre, un progrès se soit accompli dans les conditions des classes pauvres.

Nous ne rappelons que pour mémoire l'ennui des formalités, les vexations, le temps perdu, etc. (P. 88.)

En dernière analyse, chaque consommateur réduit sa consommation, et même le nombre des consommateurs diminue[1].

De sorte qu'à tout prendre, le contribuable n'est pas aussi attrapé, ou *anesthésié*, qu'on le suppose, et que, même à ce point de vue, l'impôt indirect n'est pas aussi défendable qu'on pense[2]. — En fait, il a souvent pris le caractère odieux de capitation ; — il a été maintes fois cause de troubles et de séditions[3].

Mais il y a à considérer aussi la position du producteur et du

[1] Partout où l'impôt du sel a été ou est élevé, il a privé ou il prive le pauvre de son véritable « sucre, » comme dit Béranger dans sa chanson de *Jacques*, de « cette manne dont Dieu a gratifié le genre humain, » selon la touchante expression de Vauban dans sa *Dîme royale*. L'impôt indirect oblige la plupart des Français qui ont près d'eux les vignobles les plus étendus et les plus féconds du monde à se priver de vin et à le remplacer par des liquides débilitants, etc., etc. Voy. une note finale sur les impôts que paye le vin. — Voici des résultats constatés dans l'agglomération lyonnaise :

	droits par hectare.	cons. par habit.
A la Croix-Rousse,	0,85 cent.	281 litres.
A la Guillottière,	1,25	259
A Vaise,	1,50	235
A Lyon,	7,50	152

(Millet, *de la Législation sur les boissons*)

[2] Boggia, Napolitain qui écrivait *sur l'Impôt*, en 1725, dit que, par l'impôt de consommation, les contribuables sont pour ainsi dire attrapés, *gabati*. Telle serait, a-t-on dit, l'étymologie du mot *gabelle* et, par corruption celui de *gabelou*. On désigne par ce dernier mot, et en mauvaise part, l'agent des contributions indirectes, antérieurement des droits réunis, et aussi celui de la douane et de l'octroi, par extension. Cette étymologie, ironiquement ingénieuse, n'est pas la plus probable. Voy. p. 82, note.

[3] L'insurrection de Masaniello (1647) à Naples fut provoquée par l'impôt du sel. Dans ce même pays, en 1667, un droit sur les figues amena une autre sédition. En Hollande, les droits sur les poissons ont plus d'une fois produit le même résultat. L'établissement des droits sur le thé dans les colonies anglaises d'Amérique (en 1773), joint à l'impôt du tabac, (1765) précipita la révolte : l'indépendance était proclamée le 4 juillet 1776. Sous l'ancien régime, en France, les aides et les gabelles n'étaient pas moins impopulaires que la taille. En 1815, les Bourbons ont été accueillis au cri de : *A bas les droits réunis !* — On fait dire à Napoléon Ier la veille du jour où il quittait la France, à Rochefort : « C'est la question vinicole qui m'a perdu ; si je n'avais pas rétabli les droits réunis, je ne serais pas ici maintenant. Je n'aurais pas livré la bataille de Waterloo si j'avais pu compter sur l'affection des habitants des vignobles ; j'avais un autre plan de campagne... » (*L'Impôt* par M. de Girardin. Voy. les notes des p. 10, 29, 52.)

marchand avançant l'impôt à l'origine, et sortant de leur caisse un capital souvent nécessaire et qui ne sera remboursé que plus tard, si tant est qu'il puisse être entièrement remboursé; — ce producteur et ce marchand ayant affaire avec les agents du fisc, ayant à supporter leur contrôle et leur exercice, les désagréments et la perte de temps que toutes ces formalités comportent.

Directe ou indirecte, toute contribution (nous l'avons vu (ch. IV, § 2) a des inconvénients.

Mais, au point de vue de la loyauté et de la justice, l'impôt direct en a moins et est évidemment préférable ; c'est, au contraire, l'impôt indirect qui paraîtra préférable si l'on se place au point de vue strictement fiscal.

L'impôt direct est encore préférable au point de vue politique, car plus un peuple se rend compte de la nature des charges publiques, et mieux toutes les questions financières peuvent recevoir une solution rationnelle[1].

Il est encore préférable au point de vue de la perception, car les taxes indirectes coûtent davantage : en France, 15 à 20 pour 100, et quelques-unes 30 à 40 pour 100, tandis que les contributions directes ne coûtent que 8 pour 100.

En résumé, il faut conclure, avec M. Du Puynode : Tant que lès dépenses seront élevées, la nécessités des impôts indirects sera incontestable ; mais il faut renoncer à les justifier, au point de vue de l'équité et de la raison scientifique, comme au point de vue de la saine politique.

La question se présente encore au point de vue des mœurs. « En Angleterre, dit M. Mill, il y a un sentiment populaire de vieille date en faveur de la taxation indirecte, ou, pour mieux

[1] Voy. ce qui est dit chap. VII, § 1, et chap. XII au sujet des avantages de l'impôt unique et du vote de l'impôt. — La considération si souvent invoquée en faveur de la taxation indirecte, que le peuple ne la sent pas, est un des plus forts arguments contre elle. (M. Wayland. *Elements of political Economy*. Boston, 1848, p. 594.)

dire, en opposition avec la taxe directe. Ce sentiment n'est pas fondé sur le mérite relatif de ces deux sortes d'imposition, et il est d'une nature puérile. Un Anglais ne déteste pas autant le payement que l'acte de payer ; il n'aime point à voir la figure du percepteur et à subir l'effet péremptoire de sa demande. Peut-être aussi l'argent qu'il est invité à tirer habituellement de sa poche est-il le seul impôt qu'il croit payer, parce qu'il y est accoutumé[1]. » L'opinion s'est modifiée par suite des discussions qui ont eu lieu à l'occasion des réformes et de la perception de l'income-tax. On comprend assez généralement aujourd'hui que, par le système indirect, le pauvre paye relativement plus que le riche.

Un orateur du gouvernement impérial[2] soutenait récemment, au sein du Corps législatif, la supériorité des impôts indirects par cette raison que, avec ce système, les contribuables ne sont pas en contact avec l'agent du trésor qui « froisse et agace le contribuable. » — Mais que sont donc les douaniers, les employés des contributions indirectes, les employés des octrois ? Et ces agents ne froissent-ils pas encore plus le contribuable que les percepteurs proprement dits ?

Ne quittons pas ce sujet général sans rappeler l'aphorisme des physiocrates : « Impositions indirectes, pauvres paysans ; pauvres paysans, pauvre royaume ; pauvre royaume, pauvre souverain[3]. »

Les diverses espèces d'impôts indirects ont été énoncés dans la nomenclature générale des impôts, au chap. VIII, § 3. Nous allons les examiner par groupe.

Pour être productifs, ils portent en général sur les articles de grande consommation, et d'une consommation à peu près

[1] *Principes d'économie politique*, tome II, lib. V, ch. VI.

[2] M. Magne, ministre des finances, alors ministre sans portefeuille, session de 1861.

[3] Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique*, V^e maxime.

forcée ; savoir : les aliments et les boissons, les combustibles et les matériaux,

Ici deux forces sont en présence. Au point de vue du fisc, qui reçoit, la substance la plus utile, la plus répandue, la plus consommée est la meilleure base d'impôt, c'est-à-dire la plus productive: l'air et l'eau seraient dans ce cas, s'il était possible d'en contrôler la consommation. Au point de vue du contribuable, qui consomme et qui paye, la situation est inverse : plus la matière imposée est indispensable, plus sont nombreux les pauvres sensibles à l'action du fisc, moins sont défendables les droits qui renchérissent les produits et rendent par là plus difficiles ou même impossibles la consommation et la satisfaction des besoins impérieux.

On conçoit donc que tous ces impôts que nous venons de nommer soient impopulaires, tant à cause de leur influence sur les prix que des vexations que nécessite la perception. Mais, parmi les plus impopulaires, se trouveraient les droits sur le pain. Les législateurs ont tourné en partie la difficulté en l'établissant sur les farines, ou plutôt sur la mouture, dans les pays où ils ont été établis. « Un auteur français de quelque réputation, écrivait Adam Smith, a proposé de réformer les finances de son pays, en substituant à la plus grande partie des autres impôts cette espèce d'impôt, la plus ruineuse de toutes[1]. » Adam Smith ajoute : « Il n'y a rien de si absurde, dit Cicéron, qui n'ait été avancé par quelque philosophe. » — Les droits sur les légumes ou le poisson sont aussi impopulaires, selon les localités. — Ceux sur la viande prennent de plus en plus ce caractère avec l'habitude des populations à se nourrir de cet aliment.

[1] *Richesse des nations*, liv. V, chap. II, art. 4, § 2. Smith faisait allusion à un écrit de Cliquot-Blervache, inspecteur général du commerce, *le Réformateur*, Amsterdam, 1776. Cliquot-Blervache vient d'être l'objet d'une monographie intéressante par M. Jules de Vroil. Paris, 1870 : Guillaumin, 1 vol. in-8°. — Voy. p. 28 ce qui est dit de l'impôt sur le pain.

II. Premier groupe : — Contributions indirectes, anciens Droits réunis en France ; — Accise ou Excise en Angleterre.

Tout ce que nous venons de dire sur les impôts indirects en général s'applique à ce premier groupe des taxes sur les produits du pays.

Nous y ajouterons deux observations importantes.

Le législateur ne saurait trop circonscrire la surveillance et l'action des agents de l'autorité, pour laisser le plus de liberté possible à l'industrie. Si l'on met, par exemple, l'impôt sur les produits des brasseries, il faut que l'exercice s'étende à la fabrication entière ; si, au contraire, on n'impose que le malt, comme en Angleterre, l'impôt une fois payé sur ce produit, la fabrication entière reste libre et le progrès de l'industrie n'est point arrêté par l'action gênante du fisc.

Le législateur arrive au même but en taxant autant que possible les produits à l'origine, de façon à ce qu'ils puissent librement se déplacer et circuler selon les besoins du commerce, sans nécessiter la surveillance des agents du fisc.

C'est là le moyen d'atténuer autant que possible les inconvénients des impôts indirects (abstraction faite de l'influence qu'ils exercent sur la condition économique des diverses classes de la population), en diminuant l'excitation à la fraude, les désagréments du fisc et la dépense du Trésor pour les frais de perception.

III. Deuxième groupe : — Impôts sur les Consommations, sous forme de Monopole ou de Régie.

Quelquefois l'État se réserve le *monopole*[1] d'une exploitation et fait aux consommateurs les conditions qu'il veut, de façon à

[1] Droit exclusif de produire et de vendre : du grec *monos*, seul ; *polein*, vendre.

se rembourser des frais des production et à faire un large bénéfice qui reste dans ses caisses à titre d'impôt.

En France, en Angleterre, en Autriche, en Espagne, en Italie, le gouvernement a le monopole du tabac. En France, il prohibe cette culture en général, ou ne l'autorise que dans un petit nombre de départements. Il achète ensuite la récolte, et fait opérer la fabrication et le débit par une administration spéciale, qui seule aussi peut introduire les tabacs étrangers. En Angleterre, le système est un peu différent : la culture du tabac est totalement prohibée à l'intérieur, et le fisc perçoit un droit élevé sur les tabacs étrangers, à l'entrée. Il y a des États, comme le Portugal, la Pologne, naguère les Deux-Siciles et la Toscane[1], et aujourd'hui l'Italie entière en vertu d'une loi de 1868, où le monopole est affermé ; il y a des États, comme la Russie et le Zollverein, où la culture et la vente sont libres, mais où on exige une surtaxe foncière des terres produisant le tabac (Prusse), ou bien une patente spéciale de tout individu se livrant à la production du tabac (Russie).

D'autres productions font aussi l'objet d'un monopole financier, en France : les Poudres, les Cartes à jouer et les Capsules. L'impôt du sel pourrait être perçu de cette manière; il en est de même de l'impôt du sucre, etc. On a songé aussi à monopoliser les entreprises d'assurances, de chemins de fer, de crédit, dans un but fiscal ; mais cette absorption de ces industries immenses par l'État aurait d'énormes inconvénients que ne présente pas le monopole du tabac[2].

Comme on vient de le voir, il y a différentes manières de constituer les monopoles financiers. Nous n'entrerons point dans l'appréciation qu'on pourrait faire des uns et des autres; nous dirons seulement, qu'abstraction faite du système de

[1] Avant l'annexion de 1860.

[2] Pour les inconvénients des agences de l'État, de la Réglementation et du Socialisme, voy. le *Traité d'économie politique*, notamment le chap. sur les Entraves à la liberté du travail.

perception, le Tabac est un des produits les plus légitimement taxés. En effet, l'impôt atteint une substance qui n'est pas alimentaire, qui n'est ni indispensable, ni nécessaire à la vie ; il n'atteint pas une matière première de l'industrie, il n'atteint qu'une consommation en général de fantaisie, dont l'excès conduit à l'altération des facultés intellectuelles et morales.

Le gouvernement se chargeant seul du transport des Lettres, la taxe des lettres est un impôt de cette nature, quand elle est, comme en France, supérieure aux frais de transport.

Depuis la réforme postale plus radicale opérée en Angleterre, aux États-Unis, la poste n'est plus un monopole financier directement productif pour le fisc ; mais ce dernier n'a qu'à se louer des résultats de la réforme qui, en facilitant la circulation des missives, a contribué au développement de toutes les activités et a fécondé toutes les autres branches du revenu public.

IV. Troisième groupe : — Droits de douanes[1].

Le système douanier fonctionne dans deux buts opposés à divers égards.

Il a un *but fiscal*, celui de procurer un certain revenu au Trésor, en prélevant des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises du royaume, droits d'autant plus productifs que les importations et les exportations seront plus grandes.

Il a ensuite un *but protecteur* ou soi-disant tel, et fonctionne pour écarter, par voie de prohibitions ou de droits élevés et de

[1] Du grec *doca*, recette, selon Ménage : d'où *docana*, *dogana*, de la basse latinité et de l'italien, — ou du celte *doën* ou *doar*, porter, droit sur les marchandises portées ; *portorium*, des Romains ; — ou de *dogana*, taxe prélevée à Venise, au profit du doge ; — en anglais *customs*, droit selon les coutumes, antérieur, dit-on, à la conquête des Normands.

formalités, les importations étrangères, et laisser le monopole du marché intérieur à certaines branches de l'industrie nationale ; il fonctionne pareillement, quoique à un degré moindre, pour faciliter par voie de primes l'entrée et surtout la sortie de certains produits, dans l'intérêt de ces mêmes branches du travail.

Si nous faisions de la théorie et de l'histoire économiques, nous signalerions un troisième but, le *système mercantile*, en vertu duquel la douane a fonctionné et fonctionne encore, en y regardant de près, pour faire affluer le numéraire sur le territoire de la nation et pour l'empêcher d'en sortir.

Mais nous n'avons ici à considérer l'institution de la douane et les droits de douane que sous le *rapport fiscal*, et il nous suffira de dire que nous avons traité dans un autre volume des douanes sous le rapport de la protection et de l'idée mercantile[1].

Les droits de douane perçus sur des objets donnés en accroissent naturellement le prix, d'où résulte, comme pour les autres impôts, la nécessité de tarifs modérés si on ne veut pas trop atteindre la consommation et l'industrie.

Une autre considération commande la modération, c'est la facilité de la contrebande, qui peut s'organiser souvent sur une grande échelle, et répandre la démoralisation dans les populations des frontières. En pareil cas, il n'y a pas d'autre remède au mal que l'abaissement des tarifs, de façon à ce que la contrebande n'ait plus une prime suffisante. Cet abaissement produit au bout de peu de temps un accroissement de recettes pour le fisc, et permet de diminuer le nombre des agents et les dépenses de perception.

[1] Voir le *Traité d'économie politique*, sur le système douanier protecteur, sur le système mercantile, la Liberté des échanges et la réforme douanière, ch. XXIV, XXV, et XXVI, 6e éd.

Selon la nature et la destination des produits, les droits de douane sont plus ou moins proportionnels, et frappent plus ou moins les classes pauvres, les classes aisées, ou les classes opulentes.

Les droits à la sortie sont en général très-inférieurs aux droits d'entrée. Cela a tenu à l'influence des producteurs de l'intérieur, en général intéressés à la diminution de toute entrave à l'agrandissement de leurs débouchés, et à la théorie mercantile basée sur cette double erreur que les exportations ont pour effet de faire affluer dans le numéraire le pays, et que le numéraire est la richesse par excellence. Au point de vue de la justice et du fisc lui-même, cette exception en faveur de la sortie n'a pas de raison d'être. Sans doute, les droits à la sortie tendent à faire hausser les prix des produits exportés, et à diminuer la consommation à l'étranger; mais les droits à l'entrée produisent des effets analogues pour les producteurs et les consommateurs nationaux. De plus, comme les produits s'échangent toujours contre les produits, entraver les importations revient à entraver les exportations, et réciproquement.

Abstraction faite des inconvénients considérables du système douanier au point de vue de l'industrie, du commerce, de la consommation et de la paix internationale, et en l'appréciant seulement au point de vue fiscal, les droits de douane sont supérieurs aux autres contributions indirectes. Une fois la taxe payée à la frontière, les produits circulent librement sans donner lieu à la surveillance et aux entraves qu'entraînent ces contributions. Nous supposons abolies, bien entendu, les prohibitions qui entraînent avec elles d'odieuses pratiques d'inspection sur les personnes et des visites domiciliaires.

Par la suppression de la prohibition (remplacée par des droits), par l'affranchissement des produits qui ne donnent qu'un revenu insuffisant au fisc, par la réduction des droits productifs au taux modéré le plus rationnel pour donner la plus grande recette possible, on peut arriver à rendre cette

branche de revenu extrêmement féconde pour le Trésor public, ainsi que le prouve l'exemple de l'Angleterre.

Quoi qu'il en soit, les inconvénients du système protecteur sont tels que, dans un avenir plus ou moins éloigné, les politiques et les financiers doivent faire entrer la suppression de la douane en ligne de compte[1].

V. Quatrième groupe : — Octrois.

Les octrois sont des droits de consommation payés à l'entrée des villes pour les besoins de l'administration communale, et quelquefois aussi pour les besoins de l'État, qui entre comme copartageant dans la recette[2].

Les octrois, semblables aux autres contributions indirectes, portant en général, pour être productifs, sur des objets de première nécessité et de grande consommation, ne sont pas conformes au principe de proportionnalité, renchérissent les produits, ralentissent la consommation et la production. De plus, ils agissent à divers égards sur l'industrie des villes, comme les tarifs douaniers protecteurs, en protégeant les uns aux dépens des consommateurs, en décourageant les autres

[1] Voy. ce qui est dit au chap. VII, § 4, chap. XX, § 3. — Voir aussi deux notes finales sur les résultats de la réforme douanière en Angleterre et en France, — et dans notre volume *Notes et petits traités*, 2e édit., diverses notices sur ces réformes, — sur les combinaisons et procédés de la Douane, — sur la contrebande, — sur l'analyse du tarif français, — sur le libre échange, — et la propagande de l'association française par la liberté des échanges.

[2] En France, jusqu'au décret fixant le budget de 1852, le Trésor public a pris pour lui un dixième de l'octroi. L'octroi, supprimé par la Constituante, fut rétabli en l'an VII (1799), comme *octroi municipal et de bienfaisance*. Ce nom d'*octroi* vient de l'autorisation donnée aux villes par le pouvoir souverain. Avant 1789, on les comprenait dans les *Aides* (voy. p. 82 note). — Voy. l'article Octroi, par M. E. de Parieu, dans le *Dict. de l'Écon. polit.*, *Traité des impôts*, 2 vol. in-8°, par le même, et *Études sur l'administration de la ville de Paris*, par M. Horace Say; Paris, 1846, 1 vol. in 8°.

et en les forçant de se déplacer; enfin leur perception nécessite un personnel nombreux et coûteux.

Ces droits tombent évidemment sur le consommateur, qui paye plus ou moins selon qu'il consomme plus ou moins. Mais ils atteignent à la fois le propriétaire producteur et aussi le marchand, en diminuant la consommation et l'écoulement des produits.

On les accuse encore d'occasionner une inégalité de charges entre les contribuables des villes et ceux des campagnes. Mais en cela il est juste de répondre que les campagnards trouvent dans les villes des avantages de sécurité, de salubrité, d'instruction, des secours en cas de maladie, des agréments de toute espèce, qui les attirent et leur font abandonner les campagnes, ce qui pourrait bien être un grief de celles-ci contre les octrois, qui sont en partie cause de ces déplacements.

Les octrois sont établis dans une grande partie de l'Europe; mais il est à remarquer qu'ils n'existent pas aux Etats-Unis et en Angleterre, et que des villes comme Londres, New-York ont su s'en passer et pourvoir à la satisfaction des besoins urbains par des taxes directes et spéciales; en Belgique, les octrois des villes ont été supprimés par une loi de 1860 et remplacés par une attribution aux communes d'une part dans le produit d'autres impôts[1].

Les octrois, dont la perception nécessite des barrières et des entraves gênantes à l'entrée des villes, et dont les populations peuvent apercevoir l'effet en comparant les prix des mêmes produits au dedans et au dehors de la ligne d'octroi, sont très-impopulaires; d'autre part, presque tous les publicistes les rejettent; — mais les administrations des villes s'y montrent attachées, à cause des ressources importantes qu'elles y trouvent, ressources d'une « heureuse élasticité, » selon l'expression de M. de Parieu. En effet, elles s'accroissent avec la popu-

[1] Produits des postes, des vins, eaux-de-vie, bières, vinaigres, sucres et cafés. Voy. une Note finale.

lation qui, par une loi naturelle et l'action de l'octroi, va s'accumulant des campagnes dans les villes.

Pour arriver rationnellement à leur suppression, il faut ; — ou trouver un système d'impôt direct capable de mieux subvenir aux dépenses urbaines ; — ou supprimer une grande partie des dépenses occasionnées par les municipalités trop interventionnistes et voulant trop embellir leur cité, ce qui est une grosse maladie contemporaine tendant à perpétuer les octrois, à les multiplier ainsi que les emprunts[1].

VI. Impôts somptuaires ou sur le Luxe.

Dans plusieurs pays et à diverses époques, le législateur, partant de certains principes d'économie ou de morale, a voulu faire de l'impôt un frein à des consommations jugées superflues, de luxe ou nuisibles à la société. Ces impôts-amendes *sur le luxe* ont été appelés impôts *somptuaires*[2]. Ils pourraient être directs, sur le mobilier, par exemple, mais ils portent plus souvent sur les consommations.

De nos jours, on a donné le nom d'*impôts de luxe*, expression qui n'est pas tout à fait synonyme, à des taxes ayant pour but, non pas tant de refréner le luxe que de le faire produire dans l'intérêt du fisc. On a même pensé quelquefois que l'impôt assis sur le luxe permettrait de dégrever les taxes qui portent sur les objets de première nécessité et frappent les consommateurs pauvres.

[1] En France, sur trente-six mille communes environ, il y avait :

En 1830	1,508 communes	percevant	67,5 d'octroi.
1831	1,378	—	54,3
1850	1,436	—	95,2

Après la révolution de 1830, l'octroi fut supprimé dans plusieurs communes. En 1859, l'octroi était de 36 fr. par tête à Paris et de 25 fr. à Marseille.—Depuis l'annexion de la Savoie et du comté de Nice, il y a eu 37,348 communes; le nombre des octrois n'a pas sensiblement augmenté.

[2] Du latin *sumptus*, dépenses.

Ce sont là deux notions différentes qui ont amené de la confusion dans les discussions.

Quoi qu'il en soit, il est bien difficile de préciser en quoi consiste le luxe dans une société donnée. — Parvînt-on à bien définir ce qui est et ce qui n'est pas consommations de luxe[1], la loi aurait également tort de chercher à les empêcher, car ces consommations dérivent du droit de propriété et servent de débouché à des industries justiciables des mœurs et non de la loi. « Un gouvernement, a dit Smith, qui croit en savoir sur ce point plus que les particuliers est insensé[2]. »

La consommation dite de luxe n'est pas la matière exclusivement imposable. On se fait illusion en pensant que c'est là une riche branche de revenu pour le fisc, car ce n'est que la minorité des contribuables qui fait des dépenses de cette nature. Mais elle est une matière essentiellement imposable, et c'est par suite d'abus que le fisc l'a souvent épargnée dans le système actuel de l'impôt multiple et des taxes variées sur les consommations. Que si on disait que l'impôt sur les objets de luxe est contraire aux beaux-arts, il y aurait lieu de répondre que toute taxe nuit à une branche de production quelconque, et que c'est pour cela qu'il faut qu'elle soit modérée[3].

On s'aperçoit de la difficulté de préciser cette nature d'impôt de luxe si l'on cherche à dresser la liste des impôts susceptibles d'entrer dans cette catégorie[4]. Nous y avons mis les

[1] *Traité d'Économie politique*, 6e éd., chap. XXXV, § 4.

[2] *Richesse des nations*, liv. II, chap. III.

[3] En 1855, le Corps législatif de France a repoussé fort à tort une taxe sur les voitures de maître, sous prétexte que c'était un impôt somptuaire socialiste (hostile au luxe), quand déjà les voitures ordinaires étaient soumises à la taxe.

[4] La Convention, par une loi du 7 thermidor an III, imposait les Cheminées, les Poêles, les Domestiques mâles, les Chevaux, les Voitures suspendues les Meubles de luxe, les Literies. La loi du 24 avril 1806 supprima la contribution somptuaire.

chiens, les chevaux et les voitures de luxe, les domestiques, les armoiries, les pompes funèbres, les ports d'arme; nous aurions pu y mettre les mobiliers élégants, les objets d'art; d'autres y mettent encore le tabac, le café, le sucre, les vins fins, les liqueurs. Mais il y a des chiens, des chevaux, des voitures, des domestiques dont le degré d'utilité ou d'agrément est difficile à formuler. Tel mobilier est de luxe dans telle maison, et de première nécessité dans toute autre, où il fonctionne comme instrument de travail[1]. Le café est entré, surtout en pays chauds, dans la nourriture du soldat, du travailleur agricole et de l'ouvrier des villes. Le sucre est une consommation de luxe pour celui qui en prend dans des inutilités comestibles, et de première nécessité pour l'enfant, la femme, le vieillard ou le malade qui en mettent dans leur lait ou leur tisane. Le tabac lui-même est une consommation de luxe pour les uns, de nécessité pour quelques autres[2]. Les vins, comme les objets d'art, ne sont que des richesses exceptionnelles; au surplus leur valeur vénale n'est pas facilement appréciable.

Le tabac et le sucre étant mis à part, la matière de luxe imposable se réduit à de minces proportions, et Necker, en donnant le conseil suivant, ne disait donc pas grand'chose au point de vue de la recette : « Lorsque les circonstances, écrivait-il[3], contraindront à établir de nouveaux impôts, on n'hésitera point à les diriger préférablement sur les objets de luxe et de richesse. » Après quoi venait une tirade sentimentale qui ferait croire que c'est là un moyen tout trouvé de rendre les peuples

[1] Voy. ce qui est dit sur l'impôt du mobilier, chap. IX, § 3.

[2] « Utile aux marins contre le scorbut, aux militaires contre les souffrances du bivac, il n'est chez les habitants paisibles de nos cités qu'un vice, un vice peu élégant, peu digne de faveur, mais digne d'encouragement dans l'intérêt des finances. » *De la Propriété*, par M. Thiers, liv. IV.— L'encouragement nous paraît de trop.

[3] *De l'Administration des finances de la France*, 1784; introduction.

heureux et de s'en faire bénir : « Belle union, s'écriait-il, de la morale et de la politique! »

Quand les circonstances exigent de nouveaux impôts, c'est qu'on a d'assez grands besoins, et il faut forcément avoir recours à des impôts productifs sur les substances de nécessité et non de superflu. C'est ainsi que l'Italie s'est vue réduite de nos jours à chercher des ressources dans l'impôt de la mouture, qui est pourtant un impôt à sédition. C'est ainsi que les États-Unis et la France n'ont trouvé de nos jours que d'insignifiantes ressources dans quelques taxes de luxe oubliées lorsqu'il s'est agi, pour les premiers, de réparer les désastres de la guerre civile, et pour la France de réparer les désastres de la guerre étrangère.

Nous ne considérons ici ce genre d'impôt qu'au point de vue fiscal; on en a voulu faire souvent un instrument de moralisation et un moyen de supprimer certaines consommations. L'expérience prouve que ce but ne peut être atteint par ce procédé. Les droits élevés n'ont pas empêché l'abus des boissons alcooliques et de la fumée de tabac ; et c'est précisément dans les pays où le vin abonde et où le tabac est libre que l'on rencontre moins d'ivrognes et de « culotteurs de pipes. » C'est là une question de mœurs, et non une question fiscale. Le législateur ou l'administrateur n'ont pas à intervenir, au moins par des moyens préventifs, parce qu'ils ne sauraient être juges de la consommation. Ils peuvent sévir contre le délit d'ivrognerie ; ils ne peuvent contrôler le boire et le manger, et préciser un *quantum* variable comme l'appétit, comme les conditions hygiéniques et comme le revenu.

CHAPITRE XII

DE LA PERCEPTION DE L'IMPOT

I. Des manières de percevoir l'impôt. — Des Fermes, des Régies, de l'Exercice. — II. Règles à suivre pour la perception des Impôts. — III. Des Frais de Perception.

Toutes les questions de perception ont une grande importance. « Un impôt, dit très-justement M. d'Audiffret, ne serait souvent qu'une charge fort légère si le mode de perception ne venait en aggraver le poids et quelquefois le rendre odieux. »

I. Des manières de percevoir l'impôt. — Des Fermes, des Régies et de l'Exercice.

Les impôts se perçoivent par voie de Régie et par voie de Ferme.

Les *Régies* sont des corps d'administrations publiques recueillant les impôts aux frais et au compte de l'État : tels sont en France les *percepteurs*, ou agents de l'administration des contributions directes, — les agents des contributions indirectes, — les *douaniers*, ou agents de la douane, administration des contributions indirectes à la frontière, — les *employés d'octroi*, ou agents préposés aux barrières des villes.

C'est le système actuel dans la plupart des pays.

Les *Fermes* sont des entreprises particulières qui donnent à l'État une somme fixe et perçoivent l'impôt, conformément aux lois fiscales, mais de manière à y gagner une différence, la plus grande possible.

C'est le système ancien [1]. La rapacité des fermiers est passée en proverbe, et la haine qu'ils inspirèrent fut un des griefs de la révolution française contre l'ancien ordre des choses. Déjà Sully les appelait les plus grands ennemis de l'État. — Boisguilbert disait d'eux : « Ils détruisent tout et causent plus de ravages que des armées ennemies qui auroient entrepris de tout désoler ; car ces fléaux de Dieu n'ont jamais qu'une courte durée... » Turgot, devenu contrôleur général, leur écrivait (lettre du 14 sept. 1774) pour arrêter leurs « scandales. » Eux se croyaient les colonnes de l'État. Ainsi s'expliquent, et sans qu'on puisse les excuser, les horreurs de la tourmente révolutionnaire, et la mort sur l'échafaud de l'illustre Lavoisier, englobé dans le sort des autres fermiers généraux.

Le procédé des fermes est plus conforme à la division du travail, et il n'est pas impossible (si toutefois on persiste dans l'impôt multiple) que l'on n'y revienne dans l'avenir, lorsque les mœurs et les lois financières auront progressé, et que les citoyens auront plus de moyens de se prémunir contre la rapacité des traitants, lesquels ne courront plus le risque de passer

[1] Pratiqué chez les Gaulois. Reynier, *Écon. politique des Celtes*, p. 270. — Les publicains romains étaient des fermiers appartenant à la classe des chevaliers.— En Hollande, la perception s'est d'abord opérée par régie ; mais en 1555 la ferme y fut considérée comme un progrès ; toutefois ce système, devenu odieux au peuple, fut supprimé en 1748.

En France, la levée de la taille, de la capitation et des deux vingtièmes se faisait sous la direction du gouvernement. Les Gabelles, les Aides, les Traites, le Tabac, étaient en ferme, et les principales branches du revenu avant 89 : « Il est généralement reconnu, dit Adam Smith, qu'en proportion de ce qu'elles font sortir de la poche du peuple, elles mettent plus dans le trésor du prince que les cinq autres, dont l'administration est beaucoup plus confuse. » (Liv. V, ch. XI.)

par une chambre ardente et ne feront plus payer ce risque à l'État, c'est-à-dire aux contribuables.

Le système des fermes existe encore pour certains impôts dans quelques États arriérés [1], et pour l'octroi des villes.

La perception des impôts indirects nécessite l'*exercice*, c'est-à-dire la reconnaissance de la matière imposable par les agents du fisc, afin de la soumettre à la perception selon l'espèce et la quantité. Il s'exécute là où il y a lieu de garantir, ou de constater les droits; dans les ateliers industriels, dans les entrepôts du commerce, dans les magasins des débitants, à la circulation, à l'importation ou aux entrées des villes, suivant l'assiette particulière de chaque taxe. On comprend ce que cet exercice, cette enquête, cette recherche permanente, doit avoir de forcément désagréable pour le contribuable, et on sait combien les agents du fisc sont détestés par les populations. Mais l'exercice est inhérent aux impôts de consommation, et les inconvénients de l'exercice sont inhérents à l'exercice lui-même, de sorte qu'on ne peut songer à supprimer l'exercice qu'en supprimant les impôts indirects, les douanes, les octrois et même le droit d'enregistrement.

L'*Impôt en nature* peut paraître au premier abord le plus rationnel et le plus facile à recueillir.

Il n'en est rien cependant. Cet impôt, qui ne pourrait s'appliquer qu'aux produits de l'agriculture [2], ne peut être assis

[1] En Turquie, en Russie et en Pologne, où le monopole des boissons spiritueuses est affermé; à Rome, à Naples, jusqu'à l'annexion de 1860. On vient de le rétablir en Italie (1868) pour le tabac, dans le double but d'obtenir les avances de la compagnie financière et la suppression d'abus sociaux relatifs à l'action ministérielle.

A peine monté sur le trône, le sultan actuel a déclaré vouloir remplacer le système des fermes par celui de la perception directe, espérant ainsi diminuer les abus et accroître les revenus.

En France, ce mode de perception est facultatif pour l'octroi des villes. Il est aussi pratiqué dans quelques villes d'Europe.

[2] Le service militaire est aussi un impôt en nature.

que sur le produit brut et ne tient pas compte des frais d'exploitation; de plus, il exige de nombreux agents et favorise les dilapidations et les pertes. On en a fait, dans le passé, l'expérience avec la Dîme, qui engendrait d'incessantes querelles entre les ministres du culte[1] et la population, et qui était, dans bien des cas, complétement spoliatrice. En France, la dîme était souvent presque du tiers des récoltes ; dans ce pays, en Angleterre et partout, elle absorbait quelquefois tout le revenu et « fauchait même, comme disait Turgot, plus que l'herbe. »

II. Règles à suivre pour la perception des Impôts.

Ces règles sont énoncées en même temps que les principes dirigeants pour l'assiette. Voir particulièrement les troisième, quatrième, cinquième règles dans le chapitre suivant.

Le principe, en fait de perception d'impôts, c'est qu'il sorte des mains du contribuable le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le Trésor ; — c'est encore que les sommes perçues restent le moins longtemps dans les mains des intermédiaires. En d'autres termes, il faut que les formalités et les agents soient aussi peu nombreux que possible[2].

III. Des frais de Perception.

Les frais de perception ou de recouvrement sont: toutes les dépenses que nécessitent la rentrée des impôts, les salaires

[1] La dîme au profit du culte officiel de l'Église anglicane a été, au dire de beaucoup d'écrivains anglais, une des principales causes des progrès des sectes dissidentes

[2] En France, les impôts directs sont versés dans les caisses des receveurs généraux, qui font passer tous les dix jours leur situation au ministre, et qui font des payements locaux ou dirigent les fonds, selon les ordres de l'administration centrale.

des agents et l'entretien des administrations chargées de ce soin. Ils comprennent les frais de régie ou d'exploitation des monopoles financiers et des revenus publics. Ils sont représentés par la différence entre les sommes qui parviennent au Trésor et celles qui sortent de la poche des contribuables.

La diminution de cette différence doit être le but constant d'un bon système de contributions. Elle dépend donc d'une assiette rationnelle des impôts, de la simplification des tarifs et d'une administration régulière, entendue et perfectionnée. Elle est, à beaucoup d'égards, l'expression de l'ordre et de la justice qui règne dans les finances.

Une remarque à faire, c'est qu'en général les frais de recouvrement des impôts, par voie de monopole, c'est-à-dire par exploitation et vente d'un produit (le tabac, par exemple), sont plus élevés que ceux qu'exigent les autres impôts indirects perçus sur des objets de consommation générale ; — et que les frais de perception pour ces derniers sont plus élevés que les frais des contributions directes sur la Terre, le Mobilier, les Portes et fenêtres, le Capital et le Revenu en général, etc.

En France, la moyenne des frais de perception (produit des tabacs et des postes à part) est de 10 à 11 pour 100 ; elle est en Angleterre de 5 pour 100 [1].

Les dépenses pour la perception des octrois en France sont généralement évaluées en moyenne à 10 pour 100 du produit brut.

Les frais de l'income-tax et de l'einkommen-steuer prussien

[1] Voir des chiffres plus détaillés pour le passé et le présent dans une Note finale. Dans le budget de 1870, les recettes ordinaires s'élevant à 1738 millions de francs, les frais de régie et de perception des impôts et revenus étaient de 238,9 millions, mais il faut en déduire 46,7 pour achats et transports de tabacs et 3,7 pour achat de matières premières, pour la fabrication des poudres à feu, ensemble 49,4 millions, ce qui réduit le chiffre des frais à 188 millions, ou sur l'ensemble une moyenne de 10.84 pour 100. Elle est de 3,30 pour les contributions directes, de 3,32 pour l'enregistrement, le timbre et le domaine; de 7,53 pour la contribution indirecte et les douanes.

ne dépassent guère 3 pour 100 ; ceux de l'impôt sur le capital en Amérique sont un peu plus considérables, mais très-éloignés de ceux qu'occasionnent les taxes sur les consommations.

Aux frais de perception qu'entraîne un impôt il faut ajouter ceux de contrainte, de poursuites, de visites, de saisies, d'amendes, qui sont autant de charges pour le pays, sans profit pour le Trésor; il faut ajouter le temps perdu, les ennuis et les tracasseries qui résultent des rapports entre les agents du fisc et le public.

Il est dangereux, il est immoral d'intéresser, comme on le fait dans plusieurs pays et en France, les agents dans les amendes prononcées contre les citoyens, surtout quand leur déclaration suffit pour faire foi en justice.

Ce système de participation aux recettes du fisc provoque chez les agents la rapacité et les excès d'un zèle ridicule et abusif, — dans le public, la haine et l'irritation.

CHAPITRE XIII

PRINCIPES DIRIGEANTS ET RÈGLES A SUIVRE POUR L'ASSIETTE DE L'IMPOT

I. Règles générales pour l'établissement de l'Impôt en général. — II. Règles générales pour l'établissement de l'Impôt indirect. — III. Observations générales sur l'Impôt ancien et l'Impôt nouveau. — Sur la perfection de l'Impôt.

Nous pouvons maintenant résumer, sous forme de Principes et de Règles, tout ce que nous avons dit sur la nature de l'impôt, son assiette et sa perception. De l'application méthodique et suivie de ces principes et de ces règles résultera dans l'avenir un système rationnel et scientifique de contributions publiques. Actuellement le système des impôts, dans la plupart des pays, ne se rattache à aucune vue d'ensemble ; et il est le résultat des idées et des abus du passé, ainsi que des expédients auxquels ont dû recourir, pour se tirer provisoirement d'embarras, les divers gouvernements qui se sont succédé et qui ont obéi à des mobiles souvent en désaccord avec la justice et l'intérêt des peuples.

I. Règles générales.

Adam Smith en a formulé quatre d'une justesse incontestable et incontestée ; J. B. Say en a formulé cinq, etc. ; mais nous

pensons qu'il y a profit, pour la clarté, à en poser un plus grand nombre, afin d'arriver à mieux préciser que ne l'ont fait ces célèbres économistes, et à dire plus qu'ils n'ont dit, aujourd'hui que les analyses sont mieux faites et la science plus avancée[1].

Nous formulons douze *règles générales* et quatre *règles spéciales* pour les impôts indirects.

Première Règle. — Égalité des contribuables.

L'impôt doit être basé sur le principe d'*égalité*, c'est-à-dire payé par *tous* les citoyens qui peuvent le payer, égaux, en tant que contribuables, devant la loi.

« L'impôt doit être également réparti sur tout le monde, » disaient les états généraux de France de 1355.

Ce principe est de sens commun aujourd'hui dans les pays avancés en civilisation. Chacun profitant de la sécurité garantie au nom de la communauté, on comprend que chacun doit participer aux frais de cette sécurité. C'est là un corollaire du principe de justice distributive ; mais il est encore bien méconnu dans l'application et même en théorie dans divers pays qui obéissent toujours aux idées de priviléges, d'exceptions et d'immunités de l'ancien régime.

Toute *exception*, si elle n'est pas un acte de *charité* sociale envers les citoyens tout à fait misérables, est non-seulement une *iniquité*, mais encore une cause de *perturbation* économique.

Il en est de même de toute inégalité dans la répartition.

Voir ce qui a été dit plus haut en parlant de la justice en matière d'impôt (chap. v, § 3).

[1] Voy. dans une Note finale la reproduction des règles de Smith, de Say, de Sismondi, de Verri, de Mirabeau (père) et de Richelieu.

Deuxième Règle. — Modération de l'impôt.

L'impôt doit être *modéré*, c'est-à-dire n'exiger qu'une faible partie du revenu des citoyens.

Nous avons déduit plus haut (ch. III, § 1) toutes les raisons qui militent en faveur de ce principe, qui découle — de la nature de l'impôt, de celle des fonctions de l'État, — qui est conforme à l'intérêt du Trésor, — et sans lequel les contributions publiques enchérissent trop les produits, découragent le travail et l'industrie, tarissent l'épargne à sa source, empêchent la formation du capital, accroissent la misère des classes les plus malheureuses, et provoquent la fraude et la démoralisation.

Rossi formule aussi cette règle, en ces termes : « Le législateur doit mettre la plus grande attention à ce que l'impôt ne dépasse jamais la portion du revenu que le contribuable peut économiser. C'est là le *maximum*, parce que, je le répète, au delà est la ruine du pays [1]. »

Rossi ne parle de ce maximum possible qu'aux époques de danger public et de nécessité extrême. Il traduit encore sa pensée en disant que « l'impôt en principe doit porter sur le revenu et nullement sur le capital ; » ce qui ne veut pas dire qu'il prend parti pour ou contre le système d'assiette sur le revenu ou sur le capital (question non débattue de son temps et discutée plus haut [2], chap. IV, § 4 et chap. IX, § 8), mais qu'il ne faut pas ébrécher le capital.

J. B. Say et J. Droz ont formulé ce principe de modération de l'impôt en disant :

J. B. Say [2] : « Le meilleur de tous les plans de finance est de

[1] Fragment sur l'impôt, IVe vol. du *Comp.*, p. 235.
[2] *Traité*, liv. III, ch. IX.

dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit. »

J. Droz[1] : « Après avoir réfléchi sur les impôts, on voit qu'ils ont tous des inconvénients graves, et on finit par dire que le meilleur ministre des finances est celui qui fait le moins payer. »

Troisième Règle. — Précision du mode et de l'époque du payement.

La *quote-part* d'impôt demandée à chacun, ainsi que l'*époque* et le *mode* de payement, doivent être nettement *déterminés* par le législateur, pour exclure toute décision arbitraire de l'administration et toute contestation de la part du contribuable.

Smith, qui pose cette règle, fait remarquer que l'incertitude dans la taxe autorise l'insolence et favorise la corruption d'une classe de gens qui est naturellement odieuse au peuple, même quand elle n'est ni insolente ni corrompue. Il fait encore remarquer qu'un degré d'inégalité considérable n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très-petit degré d'incertitude qui engendre l'arbitraire et les discussions.

Au sujet de l'époque et du mode de payement, Adam Smith pose une règle distincte pour récommander que l'impôt soit perçu au moment et selon le mode le plus commode pour le contribuable. Ce moment ne peut être précisé par le législateur, mais il est indiqué par la pratique au percepteur connaissant les époques de récolte, de vente, de foires et toutes autres circonstances favorables de sa localité. En France et dans d'autres pays, l'impôt direct est réparti sur toute l'année et est exigible par *douzièmes*. C'est un partage en général commode pour le contribuable.

[1] *Économie politique*. Paris, Renouard, 1829, vol. in-8°, 1re édition.

Quatrième Règle. — Assiette et perception économiques.

L'assiette et la perception de l'impôt doivent être organisées de la manière la plus régulière, la plus simple, la plus *économique ;* de façon à ce que l'argent du contribuable arrive le plus promptement possible dans le trésor public, — à ce qu'il en reste le moins possible dans les mains intermédiaires.

C'est encore une des quatre règles formulées par Smith[1]. Ce sujet a été traité dans le chapitre précédent.

Cinquième Règle. — Empêchement de la fraude.

L'assiette et la perception doivent être organisées de façon à ne laisser au contribuable aucune marge à la *fraude*, aucune facilité possible d'échapper à ses obligations.

M. Passy insiste avec raison sur ce point. Par suite de l'exagération des charges, de leur mauvais emploi, de l'ignorance de la vraie notion de l'impôt, et, il faut le dire, par suite de la nature humaine, les populations n'ont pas grand respect pour les prescriptions du fisc et ne croient pas trop mal faire en cherchant à s'y soustraire. Or comme le génie de la fraude, inspiré par l'appât des profits et souvent par le besoin, est extrêmement ingénieux, il en résulte entre les populations et les agents de l'État des luttes de ruse, de mensonge, de violence, éminemment corruptrices. Mais, ainsi que le remarque le même auteur, on ne s'accoutume pas à transgresser les lois, à dérober à l'État ce qui lui est dû, sans contracter des penchants dont quelque chose se reporte dans les actes de la vie

[1] La IVe règle de Smith recommande la proportionnalité. Voy. ces quatre règles reproduites dans une Note finale.

privée. C'est un fait que, dans tous les pays où la contrebande est largement exercée, l'état moral des populations s'en ressent.

Sixième Règle. — Proportionnalité.

L'impôt doit être *proportionnel* au revenu et à la fortune des citoyens; et même, s'il est modéré, *progressivement proportionnel* ou *progressionnel* jusqu'à une certaine limite;

Pour être réparti selon toutes les conditions de la justice distributive.

Voir, à ce sujet, ce qui est dit au chap. VII, § 2.

Septième Règle. — Impôt direct.

L'impôt doit être préférablement *direct*,

Afin que la charge qui pèse sur le contribuable soit bien apparente, afin que le législateur et les citoyens puissent toujours se rendre compte des sacrifices faits pour la garantie de la sécurité et pour les autres fonctions ou services confiés à l'autorité publique par l'association générale; ou par la communauté des citoyens taxés.

L'impôt direct est la contribution de l'homme libre.

Voir ce qui est dit au chap. VI, § 2, et aux chap. IX, X et XI.

Huitième Règle. — Simplicité; unité.

L'impôt doit tendre à l'*unité* de base et de perception, c'est à-dire à la *simplicité;*

Pour n'avoir qu'au moindre degré possible les inconvénients

attachés à toute espèce de contributions et de prélèvements sur les revenus des citoyens.

Voir ce qui est dit au chap. VII, § 1.

Neuvième Règle. — Consentement; contrôle.

L'impôt doit être *consenti* et *contrôlé* par les représentants des contribuables ;

Pour éclairer la nation sur l'emploi des tributs ; — pour garantir le droit de propriété des citoyens contre les exigences du fisc ; — pour établir de plus en plus l'équitable répartition des charges publiques ; — pour mettre un frein à l'autorité, et aussi pour lui donner la force de résister aux sollicitations qui l'assiégent et pour limiter la corruption.

Cette règle est un des premiers principes du droit public de tout peuple libre, une des plus précieuses conquêtes de la Révolution. Nulle taxe n'est vraiment légitime si elle n'est consentie par celui qui doit la payer, ou par ceux qui le représentent ; de là découle la nécessité d'une grande liberté pour la discussion des questions financières, et une parfaite *clarté* dans les comptes administratifs.

Voir ce qui est dit plus loin au chap. XXI sur les conditions nécessaires pour avoir de bonnes finances.

Dixième Règle. — Service rendu.

On ne doit payer d'impôt qu'à l'État, et pour un *service* rendu.

L'État s'entend ici de l'autorité supérieure et publique, sous forme d'État proprement dit, de Province ou de Département et de Commune.

Cette règle, incontestable en théorie, condamne toute

charge apparente ou latente, occasionnée par un abus ou un monopole quelconque, qui aboutit à un tribut illégitime, à une spoliation partielle d'une classe de citoyens en faveur d'une autre classe.

Onzième Règle. — Moralité.

L'impôt ne doit jamais être contraire à la *morale* publique, soit par sa source, soit par ses effets.

En France et ailleurs, l'institution des loteries officielles et la taxe des prostituées avaient ces deux défauts[1] ; — l'octroi sur les boissons, qui conduit les populations dans les cabarets des barrières, a au moins le second[2]. — Cette règle condamne tous les droits élevés qui provoquent la contrebande et la violation des lois.

Douzième Règle. — Nécessité absolue.

Il n'est pas permis, a dit Necker, d'établir un impôt *nouveau* ou de faire un *emprunt* avant d'avoir épuisé les ressources que peuvent produire l'ordre et l'économie.

Ces deux dernières règles n'ont pas non plus besoin de commentaires.

[1] La loterie officielle, rétablie en France sous le directoire, supprimée après 1830, existe encore en Italie ; elle a existé à Rome sous le gouvernement pontifical.

[2] Dans quelques pays, l'importance du produit que donne l'impôt sur l'eau-de-vie (environ 150 millions de fr par an en Russie) porte naturellement l'administration à rechercher les moyens d'accroître la consommation et à contribuer à l'empoisonnement public.

II. Règles spéciales pour l'établissement de l'impôt indirect.

Treizième Règle. — Articles de luxe.

L'impôt indirect doit porter plus spécialement sur les objets de *luxe* et d'ostentation ne répondant pas à des besoins réels et de première nécessité, et pouvant supporter un droit relativement plus élevé.

Quatorzième Règle. — Excitants.

Autant que possible, les droits ne doivent pas atteindre les substances alimentaires, mais doivent atteindre de préférence les *excitants* dont la consommation a des inconvénients hygiéniques.

Quinzième Règle. — Minimum d'articles imposés.

Si elle frappe sur les objets de consommation générale et de première nécessité, la taxe doit être très-modérée, circonscrite à un *petit nombre d'articles*, pour limiter l'intervention vexatoire du fisc et les tentatives de fraude.

La matière imposable varie avec les productions locales.

Quinzième Règle. — Produits sans similaires.

Si la douane existe dans un pays, il vaut mieux, pour éviter l'intervention du fisc dans la fabrication, n'imposer, autant que possible, que des *objets venant du dehors et sans similaires à l'intérieur*, que des objets que le pays ne peut produire ou dont on peut prohiber la fabrication avec le moins d'inconvénients possible.

Tel est le tabac en Angleterre.

Ici se présente la question du système protecteur et la réforme douanière, traitée à fond dans notre *Traité d'économie politique*[1].

Cette quatrième règle ressort de l'expérience. Les trois autres ne sont applicables que si l'impôt est modéré. Sans cette condition, elles sont purement idéales, parce que les objets de première nécessité, forcément consommés sur une grande échelle, sont suffisamment productifs, ainsi que cela a été dit au chap. XI, § 1 et 6, en parlant du caractère général des impôts indirects et des impôts sur le luxe.

III. Observations générales : — l'impôt ancien et l'impôt nouveau. — La perfection dans l'impôt.

Comme la contribution est d'autant moins onéreuse pour le contribuable qu'elle est mieux déterminée et moins susceptible de variation ; comme elle est d'autant moins désagréable que le contribuable y est plus habitué et préparé ; comme elle est d'autant mieux répartie qu'elle est plus ancienne, — un impôt ancien est généralement préférable à un impôt nouveau, soit au point de vue fiscal, soit au point de vue économique et social.

Ce principe est vrai dans son acception générale, toutes choses égales d'ailleurs. Mais il y a à cet égard deux importantes observations à noter.

Il peut se faire que l'impôt ancien ait une base inique, qu'il ait été inspiré par l'esprit de privilége et qu'il s'agisse de le remplacer par un impôt à asseoir en vertu d'idées plus modernes et tout à fait opposées. C'est le cas de beaucoup d'impôts en Europe et surtout ailleurs. — Ces proposi-

[1] Paris, Guillaumin et Garnier frères, 6e édit., 1868 ; ch. XXIX, XXV, XXVI.

tions : « Les meilleurs impôts sont ceux qui existent, — et parmi ceux qui existent, les plus anciens sont préférables, » ne peuvent donc être des axiomes absolus. Les corvées, les gabelles, les capitations, les dîmes existaient sous l'ancien régime. A-t-on eu tort de les abolir ou de les transformer?

De ce que un impôt ancien est, toutes choses égales d'ailleurs, moins désagréable qu'un nouveau ; de ce qu'il a une assiette fixe, qu'on y est habitué et qu'on le fait entrer en ligne de compte dans les appréciations et prévisions, il n'en faut pas conclure qu'il ne pèse sur personne.

L'auteur d'un savant ouvrage dit à ce sujet : « Lorsque les impôts ont reçu la sanction du temps, ils ne touchent plus à la propriété d'aucun individu en particulier, parce que chacun a arrangé sa vie en vue de son existence. Ils agissent alors exactement comme les inconvénients du climat et du sol : la société, en général, est moins riche que si ces inconvénients n'existaient pas ; mais cette diminution de richesse se trouve répartie de telle façon que toutes les forces mécaniques sont dans leur équilibre naturel[1]. »

Cette dernière assertion, exacte pour l'impôt foncier (voy. chap. IX, § 4), et pour l'impôt direct resté permanent sur les valeurs mobilières dont l'État est devenu co propriétaire, nous paraît inexacte pour les autres impôts. Quelle que soit l'ancienneté d'une contribution, elle n'en existe pas moins ; elle pèse toujours sur quelqu'un et elle modifie toujours l'équilibre naturel.

En rapprochant ce qui a été dit plus haut de la nature et des effets de l'impôt en général[2], des diverses catégories d'impôts[3], et en supposant même toutes les règles ci-dessus observées, — on est forcé de conclure, avec Joseph Droz, que

[1] Courcelle Seneuil, *Traité d'écon. pol.*, Ier vol., p. 497, 1re édit.
[2] Chap. IV, § 2.
[3] Chap. VI, VII, IX, X et XI.

tous les impôts ont des inconvénients graves, et que les meilleurs sont ceux qui ont moins d'inconvénients ; — on est encore obligé de conclure avec Mac Culloch[1] qu'*il n'y a pas d'impôt sans inconvénient* (sans inconvénient grave, ajouterons-nous), qu'il n'y en a jamais eu et qu'il n'y en aura jamais.

[1] M. Mac Culloch ajoute qu'on peut dire des taxes comme des poëmes :

Whoever expects a fautless tax to see,
Expects what neither is, nor was, nor ever shall be.

« Celui qui attend une taxe sans défaut, attend ce qui n'est pas, n'a pas été, ne sera jamais. — Mais il y a défauts et défauts : les moindres sont préférables. »

CHAPITRE XIV

COUP D'ŒIL HISTORIQUE SUR L'IMPOT ET LE CONSENTEMENT DES PEUPLES

I. Marche de l'Impôt. II. Du Consentement de l'Impôt. III. De l'Accroissement des contributions.

I. Marche de l'Impôt.

Les gouvernements, dans l'antiquité reculée, avaient, paraît-il, pour ressources le revenu d'une part ou de la totalité d'un territoire constituant le *domaine* de l'État. Ce ne serait qu'à l'époque de Darius (522 à 485 avant J.-C.) que l'impôt aurait été introduit dans l'Inde, en Perse, en Égypte. Les Romains ne payèrent pas d'impôts à partir de la défaite de Persée (171 ans avant J.-C.) et de la conquête de la Macédoine par Paul Émile. Leur gouvernement tirait ses ressources des domaines des pays conquis, des mines d'Espagne, par exemple et surtout des tributs des peuples soumis; et c'est alors que commencèrent les fraudes et exactions des publicains ou receveurs publics.

On retrouve le domaine comme ressource principale chez la plupart des peuples, après la chute de l'empire romain; mais on le voit successivement diminuer d'importance, et on voit, d'autre part, s'accroître la masse des contributions imposées.

Actuellement le domaine n'offre, sauf exception, que des recettes secondaires[1].

Dans les sociétés primitives peu avancées en civilisation, l'impôt n'a guère consisté qu'en services personnels.

L'élite de la population marchait à la guerre, en temps de luttes, et était requise pour bâtir des citadelles, des temples, des routes, etc., en temps de paix. Puis des corvées furent imposées aux masses pour cultiver les terres ou pourvoir aux besoins des hommes de guerre ou d'Église et des agents du gouvernement. Puis on imagina des prélèvements en nature sur les produits des champs et des troupeaux. Puis, avec l'accroissement des métaux précieux et le progrès de la richesse, les prélèvements en nature furent remplacés par des tributs en argent qui s'ajoutèrent d'abord aux prestations en nature. « Du jour, dit M. H^le^ Passy, où les taxes purent être établies en numéraire, elles se multiplièrent avec une remarquable rapidité, au point que l'on retrouve dans l'antiquité à peu près tous les modes de perception à l'usage des peuples modernes. Aucune source imposable n'échappa aux officiers du fisc romain... Jamais société ne fut pressurée autant ni sous des formes aussi diverses, aussi compliquées que la société romaine, et ce ne fut pas là une des moindres causes de sa décadence et de sa ruine... »

Après la chute de la domination romaine, durant la longue nuit du moyen âge, les sociétés retournèrent à l'état barbare; l'industrie, le commerce, la circulation métallique furent à peu près anéantis, et l'on revint au système des corvées et des prestations en nature, auxquelles s'ajoutèrent peu à peu et de

[1] Cela doit être, car l'État aliène toujours et n'achète jamais. Les forêts seules peuvent augmenter en étendue, et dès lors en produits; ce qui n'a pourtant pas lieu. En 1791, les forêts appartenant à l'État, en France, contenaient 1,360,500 hectares; le chiffre est descendu à 1,077,046 et en 1863, malgré les reboisements qui ont été faits et qui s'opèrent encore dans de grandes proportions, notamment depuis 1855. — Voy. ce qui est dit p. 17 et en note.

nouveau les tributs en numéraire et de nombreux impôts, à peu près tous renouvelés des Romains[1].

Dans l'état de désordre où l'Europe se trouvait sous le gouvernement féodal et au moyen âge, le souverain ne pouvait guère faire contribuer que ceux qui étaient trop faibles pour se refuser au payement de l'impôt. Les grands seigneurs, disposés à lui venir en aide dans des occasions particulières, n'entendaient pas s'assujettir à un impôt permanent. Les cultivateurs, acquéreurs ou détenteurs de terres à un titre quelconque, les serfs devenus affranchis, furent plus facilement taxés, et d'autant plus facilement, remarque Smith, qu'il semble que l'orgueil des grands seigneurs ait vu d'un œil chagrin et envieux le degré d'indépendance et de prospérité auquel cette classe d'hommes était venue à bout de s'élever, et qu'il consentit volontiers à ce qu'elle fût imposée par le souverain.

Pour les impôts indirects, les classes supérieures ont cherché à les faire supporter par les masses considérées comme taillables et corvéables par essence. Pour les droits de douane, on a taxé de préférence les produits étrangers, par esprit d'hostilité d'abord, par esprit de monopole ensuite, pour donner des avantages aux producteurs indigènes, tant sur le marché intérieur que sur le marché étranger.

Toutes les révolutions, toutes les émancipations ont eu plus ou moins pour objet, sinon pour effet : — de diminuer l'énormité de certaines charges imposées par l'État, la province ou la commune, l'inégalité des répartitions, les désagréments de la perception ; de supprimer les redevances seigneuriales et ecclésiastiques ou autres redevances abusives. La révolution française est, entre autres événements de même nature, surtout remarquable à cet égard.

[1] Les historiens nous disent que l'impôt fut exigé en argent pour la première fois en Angleterre sous Guillaume le Conquérant, à la fin du XIe siècle.

La bonté ou la prudence de quelques princes, l'intelligence de quelques ministres économes, les efforts des publicistes et des économistes surtout, depuis la fin du dernier siècle, joints aux réclamations plus ou moins tumultueuses des peuples, ont successivement amené les finances publiques à l'état actuel, — incomparablement supérieur à ce qui existait au dernier siècle, par exemple, mais qui est encore infiniment susceptible d'améliorations sous tous les rapports. Que de vieilleries à supprimer, — que d'injustices à réparer, — que d'abus à réformer, — que d'erreurs administratives ou populaires à dissiper, — que d'analyses délicates à faire encore!

Et nous ne parlons ici que des nations qui sont à la tête de la civilisation.

II. Du consentement de l'Impôt.

Pour percevoir l'impôt, les dominateurs, les classes aristocratiques n'ont d'abord invoqué que la force, la possibilité de prendre qui s'est érigée en droit de prendre, droit de guerre, droit de suzeraineté, qu'on a fortifié en en faisant un des attributs du droit divin. L'antiquité, le moyen âge, la féodalité, les monarchies autocratiques, les oligarchies n'ont pas invoqué d'autre principe. C'est celui des sociétés à esclaves et à priviléges; c'est celui que pratiquent encore les sociétés orientales et les autres sociétés barbares; c'est celui que formulait Louis XIV, à l'instar de ce que pourrait encore dire le sultan de nos jours : « Les rois sont seigneurs absolus et ont naturellement la disposition pleine et entière de tous les biens qui sont possédés [1]. » En ce temps-là, le droit de travailler était devenu un droit royal qu'on a longtemps vendu, et ce droit n'est pas encore complétement accepté par tout le monde.

[1] Dans les *Instructions* pour le dauphin, ouvrage écrit au commencement du dix-huitième siècle.

Cette usurpation, érigée en théorie par Louis XIV, dont le sens moral avait été oblitéré par une longue pratique de pouvoir despotique, remontait au milieu du quinzième siècle.

« J'ose affirmer, dit M. de Tocqueville[1], que du jour où la nation, fatiguée des longs désordres qui avaient accompagné la captivité du roi Jean et la démence de Charles VI, permit aux rois d'établir un impôt général sans son concours, et où la noblesse eut la lâcheté de laisser taxer le tiers état, pourvu qu'on l'exemptât elle-même ; de ce jour-là fut semé le germe de presque tous les vices et de presque tous les abus qui ont travaillé l'ancien régime pendant le reste de sa vie, et ont fini par causer violemment sa mort ; et j'admire la singulière loyauté de Commines, quand il dit : « Charles VII[2], qui gagna ce « point d'imposer la taille à son plaisir, sans le consentement « des états, chargea fort son âme et celle de ses successeurs, et « fit à son royaume une plaie qui longtemps saignera. » François Ier avait conservé la tradition. « Qui pis fut encore, dit « Sully, François Ier laissa en instruction et en pratique à ses « successeurs de ne requérir plus le consentement des peuples « pour obtenir des secours et des assistances d'eux, ains de les « ordonner de pleine puissance et autorité royale, sans alléguer « autre cause ni raison que celle de *tel est notre bon plaisir*[3]. »

Cependant le consentement de l'impôt a été un dogme sinon appliqué, au moins adroitement mis en avant toutes les fois qu'on a voulu obtenir des sacrifices des populations.

C'est une maxime ancienne des juristes et des historiens en France, que, « nulle taxe n'est due si elle n'a été consentie » et que « elle ne peut être levée sans cette condition, à moins que ce ne soit par tyrannie. »

Sully rappelait cette sage maxime dans une lettre à Henri IV, et indiquait en même temps le danger qu'il y a toujours eu à

[1] *L'Ancien régime et la Révolution*, in-8°.
[2] Monté sur le trône en 1422, mort en 1461.
[3] *Économies royales*, éd. de 1725, t. VIII, p. 455.

agir en ces matières par tyrannie. « ..... Ces levées de deniers, disait-il, pour produire bien et jamais mal, ne se faisoient que par le commun consentement des peuples qui les payoient, et peu souvent les souverains en ont-ils voulu user aultrement, qu'ils n'avoient suscité des plaintes et des esmotions, lesquelles ont bien souvent mis leur autorité en compromis ; de quoy il se trouve tant d'exemples, dans les histoires anciennes et modernes, que l'on en pourroit faire un gros volume[1]. »

A la fin du dix-septième siècle, Locke[2] proclamait que « si quelqu'un prétendait avoir le pouvoir d'imposer et d'élever des impôts sur le peuple de sa propre autorité et sans le consentement du peuple, il violerait la loi fondamentale de la propriété des choses et détruirait la fin du gouvernement. »

Cette doctrine, pratiquée par l'Angleterre, entrait, à la fin du siècle suivant, dans les principes de la révolution française. L'Assemblée constituante posait en principe, le 11 août 1789, que « chaque citoyen a le droit, par lui-même ou par ses représentants, de contester la nécessité de la contribution publique et de la consentir librement, d'en faire l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette et la durée. »

Mounier, député du Dauphiné, une des lumières de cette assemblée, disait l'an d'après à la tribune : « C'est encore un principe certain que les Français ne peuvent être taxés sans leur consentement, et, dans le long oubli des droits du peuple, toutes les fois que l'autorité s'est expliquée sur cet important objet, elle a cependant déclaré que les subsides devaient être un octroi libre et volontaire. »

Dès 1760, le marquis de Mirabeau avait proclamé dans ce livre sur l'impôt qui lui fit passer quelques jours à la Bastille, « le droit naturel et imprescriptible des peuples de concourir, par leur consentement, à la demande du prince en fait d'imposition. » Et il ajoutait ces énergiques et courageuses paroles :

[1] Voy. au chap. XXII une citation d'un curieux édit d'Henri IV.
[2] *Du Gouvernement civil.*

« C'est de ce concours seul que peut naître la loi ; et toute levée sans la loi et hors la loi n'est que brigandage[1]. »

En fait, il a toujours fallu compter avec les états généraux, composés de l'aristocratie de la nation, puis avec le tiers état, qui est la nation elle-même, souffrant de la lourdeur des charges, irritée par les abus et les injustices, et de plus en plus éclairée de nos jours, bien qu'il y ait encore fort à faire à cet égard, par les publicistes interprètes du bon sens et de la raison lorsqu'ils sont suffisamment pénétrés des principes de la science économique.

III. De l'accroissement des contributions.

A mesure que la civilisation progresse, les populations réclament pour les personnes et pour les biens une protection plus grande et des institutions d'utilité générale plus nombreuses. De là une augmentation de Dépenses et par conséquent des Impôts, progressive comme la Richesse et comme la Population, — augmentation qui est à la fois le résultat naturel de la marche des choses, si elle se maintient dans une certaine proportion et dans certaines limites, et le résultat des idées fausses que le public et l'autorité se font des attributions et des devoirs du gouvernement, dans le cas contraire.

Montesquieu a dit à ce sujet, sans doute en ne pensant qu'à la meilleure volonté d'un peuple qui consent l'impôt par ses

[1] *Théorie de l'impôt*, 1760, in-18, p. 166. Plus loin il faisait la théorie de ce contrat en le basant sur le besoin de sécurité. Il disait en s'adressant au prince : — « L'homme sent qu'il ne peut en même temps labourer et faire le guet; d'où s'ensuit qu'il consent à contribuer à l'établissement et au maintien d'une force tutélaire. C'est donc la vue de son avantage qui entraîne son consentement. — Plus vous lui montrez d'avantage, plus vous vous assurez de son consentement et de la contribution qui en est le fruit. — La nature donc de cette contribution est d'être intéressée : *Chacun cherche à donner le moins et à retirer le plus.* C'est l'opinion d'avoir obtenu cette condition par le marché fait avec le gouvernement qui fait le point d'appui le plus solide de l'autorité, qui lui assure l'amour des sujets et le concours de toutes leurs forces. »

mandataires : « Règle générale : on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et l'on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente[1]. »

Beaucoup d'écrivains se sont fait de ce passage un argument contre le système de gouvernement représentatif et parlementaire, qui serait plus onéreux aux peuples que le système autocratique. L'observation a pu être vraie dans quelques cas particuliers ; on ne la trouvera pas juste dans l'ensemble des cas, si l'on tient compte, dans les comparaisons entre les budgets des peuples avant et après l'application du système représentatif, du développement de la richesse chez les peuples libres, de l'augmentation des besoins, de la publicité donnée à toutes les dépenses, de la dépréciation de la valeur des signes monétaires.

Vauban disait avec plus de raison, dans sa *Dîme royale*, que « les rois (les gouvernements) ont un intérêt réel et très-essentiel à ne pas charger les peuples. » Frédéric de Prusse, surnommé le Grand[2], disait aussi, pareillement avec raison, que si le souverain a l'esprit éclairé et le cœur droit, il dirigera toutes ses dépenses vers le plus grand avantage des peuples. — Mais le contrôle de l'emploi de l'impôt par les représentants de ceux qui le payent, sans empêcher l'action des gouvernements éclairés, est une garantie supérieure ; surtout dans le cas, qui est encore le plus général, des gouvernements dépensiers et peu intelligents, et même dans l'hypothèse d'un souverain à l'esprit éclairé et au cœur droit, qui, ne pouvant évidemment pas tout faire par lui-même, doit employer une

[1] *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. XII.

[2] Cité par M. Du Puynode, IIe v., p. 117 ; 1re édit. — Mais le même aurait tenu à Voltaire ce cynique langage : « Il s'agit avant tout d'avoir de l'argent ; — avec de l'argent on a des soldats ; — et avec des soldats on se... (moque) du reste. » A la suite de cette coquinerie, on aime à citer ces paroles de Louis XII : « J'aime mieux voir les courtisans rire de mon avarice que de voir mon peuple pleurer de mes dépenses ; » et celles-ci de Ch. Emmanuel III, roi de Sardaigne, en 1768 : « C'est aujourd'hui le plus beau jour de ma vie, je viens de supprimer le dernier impôt extraordinaire. »

foule d'agents que la publicité et le contrôle des dépenses peuvent seuls tenir en respect. Mirabeau (le fils) voulait exprimer cette pensée quand il disait : « La théorie des impôts est la véritable législation des peuples. »

En admettant que l'observation de Montesquieu fût exacte et que les gouvernements libres fussent plus chers, la discussion, le consentement et le contrôle de l'impôt n'en ont pas moins d'immenses avantages, savoir : une répartition plus équitable des charges ; un meilleur emploi des revenus publics ; un frein contre les exigences du fisc et les entraînements de l'autorité ; — une force pour cette dernière plus capable, avec l'appui de l'opinion, de résister aux sollicitations et aux influences, de combattre les abus, les monopoles et les préjugés.

Tôt ou tard, aussi, on peut espérer que l'opinion publique ne demandera aux gouvernements que les services qui sont de leur essence propre, et que les dépenses, tout en progressant avec la population et la richesse, ne s'accroîtront que plus lentement et plus rationnellement que dans le passé.

Tôt ou tard, aussi, les pouvoirs publics comprendront : — que les dépenses d'un État ne sont irréprochables que si elles correspondent à des services réels, nécessaires et rationnels ; — que quelle que soit la facilité avec laquelle les peuples peuvent payer et supporter les charges publiques, l'*impôt agit comme obstacle* à l'activité des citoyens, à la formation du capital, à l'amélioration de la condition du sort des masses, — et que l'économie est par conséquent un de leurs premiers devoirs. (Voir une Note finale sur l'accroissement des dépenses en France.)

Somme toute, l'accroissement et l'exagération de la dépense et des impôts qui en sont la conséquence, n'ont pas de rapport direct avec la forme des gouvernements : monarchies et répu-

bliques peuvent être économes ou dépensières. Cela dépend des idées et des mœurs en circulation. Mais l'on peut encore dire pour la plupart des pays ce que Adam Smith disait de l'Angleterre il y a cent ans : « Un gouvernement tel que celui d'Angleterre, quels que puissent être d'ailleurs ses avantages, n'a jamais été cité pour sa bonne économie, qui, en temps de paix est en général conduit avec la prodigalité, l'abandon, l'insouciance naturelle peut-être aux monarchies ; et qui a constamment agi, en temps de guerre, avec tous les excès et l'inconsidération ordinaires aux démocraties[1]. »

Peu d'années après, le gouvernement anglais confirmait de nouveau l'exactitude de ce jugement par ses folies belliqueuses contre la Révolution française et Napoléon Ier. Mais il est aujourd'hui juste de dire que, depuis un demi-siècle, depuis trente ans surtout, l'administration des finances de l'Angleterre a pu servir, à bien des égards, de modèle aux autres gouvernements.

Il est encore juste d'ajouter que le pouvoir a passé des mains de l'aristocratie dans celles de la classe moyenne et que celle-ci a ressenti l'influence salutaire de l'esprit économique, pacifique et réformateur des hommes célèbres qui, s'inspirant des principes d'Adam Smith, ont fait triompher la liberté commerciale[2].

[1] Liv. V, chap. II, sect. Ire, p. 485, de l'éd. de la Coll. des princ. économistes, in-8°.

[2] Voy. chap. XX, § 3.

DEUXIÈME PARTIE

L'EMPRUNT

CHAPITRE XV

DES EMPRUNTS DES ÉTATS ET DU CRÉDIT PUBLIC

I. Des divers systèmes d'Emprunts publics : — A court terme et à long terme ; — dette flottante et consolidée ou perpétuelle ; — rentes viagères ; emprunts aléatoires, forcés, déguisés ; papier-monnaie ; altération des monnaies. — II. Emprunt à rentes perpétuelles. Historique. — III. Emprunts avec obligations à termes fixes ; avec lots à primes. — IV. De la nature, de l'unité et du danger du Crédit public.

I. Des divers systèmes d'Emprunts publics.

Les systèmes des emprunts présentent une assez grande variété. On peut les classer en deux grandes catégories : en emprunts *à terme* plus ou moins éloigné et qui sont remboursables à époques fixes et déterminées ; — en emprunts non remboursables ou remboursables, à la volonté du gouvernement emprunteur et dits *à rentes perpétuelles*, ou bien *à fonds perdu*, parce qu'en général les gouvernements préfèrent devoir à perpétuité plutôt que de se libérer.

Les emprunts à terme peuvent être *à court terme*, c'est-à-

dire à une échéance d'un certain nombre de jours, de mois, ou d'un petit nombre d'années, ou bien à long terme, et dits *annuitaires*, c'est-à-dire remboursables en annuités ou payements annuels ou semestriels, — pendant un certain nombre d'années, 20, 25, 50, 75, etc.

Les emprunts peuvent être *aléatoires*, c'est-à-dire que le remboursement ou les promesses du gouvernement sont basées sur un événement, ou incertain[1], ou devant arriver à une époque incertaine, comme la mort de l'emprunteur. En ce cas, ils sont dits aussi à *rentes viagères* (et aussi *rentes à fonds perdus*), par opposition aux emprunts par annuités dits aussi à *rentes à terme*.

Lorsque le trésor public emprunte à court terme, il émet des obligations, billets ou promesses (*bons du trésor* en France, *billets de l'échiquier*[2] en Angleterre, etc.[3]), contre lesquels des prêteurs lui font des avances ou que les établissements de crédit lui escomptent dans l'espoir de les revendre à leurs clients.

Cette dette constitue en partie la *dette flottante*, par opposition à l'autre qu'on a appelée *consolidée* en France[4], pour rassurer les prêteurs après la banqueroute ou réduction des deux tiers, sous le Directoire. Ce système peut permettre au Trésor de se servir du montant des impôts qui ne sont pas encore perçus. Mais il est rare que la dette flottante, lorsqu'elle a une certaine importance, ne soit pas convertie en un emprunt définitif par une *consolidation* ou création de titres de rente perpétuelle. Cette opération a été fréquente en Angleterre, notamment sous l'administration de Pitt ; en France, à diverses époques.

[1] *Alea*, hasard, sort.

[2] En France, ils sont à échéance fixe et de toutes sommes. En Angleterre, ils sont au porteur et de sommes rondes.

[3] Voy. la première note de la p. 27.

[4] En imitation des *consolidated* anglais, appelés par abréviation *consols*.

La dette flottante se compose de sommes de deux natures : de celles versées au trésor en compte par le fait de l'organisation financière; de celles qu'il se procure par l'émission d'obligations à court terme ou par tous autres engagements. En France, par exemple, la dette flottante est généralement composée des avances des receveurs généraux, des versements faits par la ville de Paris et les communes, des dépôts aux caisses d'épargne, à la caisse des dépôts et consignations et à d'autres caisses, des avances par les établissements de crédit, tels que la Banque de France, le Crédit foncier, etc., et enfin des billets ou obligations décorés du nom métaphorique de bons du Trésor.

Les *Rentes par annuités* s'éteignent au bout d'un certain nombre de payements calculés de manière à ce qu'ils comprennent les intérêts et une partie du capital qui s'amortit ; mais, les *annuités* peuvent être sous forme d'*obligations* remboursables par voie du sort, avec de fortes primes pour les premiers numéros sortants, et une petite prime sur chaque obligation remboursée.

Nous allons revenir dans le paragraphe suivant sur ces *rentes* dites *consolidées* ou *pérpétuelles*, ainsi que sur le système des *obligations* à longs termes.

Les constitutions de *rentes viagères*, par l'État étaient fort usitées dans les derniers siècles, notamment en France. Elles ne constituent plus aujourd'hui qu'une petite portion de la dette. En France, on a renoncé à ce système en 1815, comme onéreux et aléatoire ; mais on y est revenu, à quelques égards, par la loi de 1850 sur les caisses de la retraite pour la vieillesse. Necker fit, pendant son ministère, un large usage de ce mode d'emprunt.

Les emprunts avec *loteries*, ceux sous forme d'obligations avec *primes* éventuelles, ceux avec *tontines*, appartiennent à la catégorie des *emprunts aléatoires*.

Les *Tontines* sont des sociétés composées de gens du même

âge apportant une même mise, dans lesquelles les derniers survivants de même catégorie se partagent les mises des autres. Laurent Tonti, banquier italien, qui en eut l'idée vers 1635, vint s'établir en France vers 1650, et mit en honneur ces combinaisons exploitées aujourd'hui par les compagnies d'assurances sur la vie.

Nous avons encore indiqué, en mentionnant les divers moyens de subvenir aux dépenses publiques (p. 12), les *Emprunts forcés* et les *Emprunts déguisés*.

Les *Emprunts forcés* ou imposés par l'autorité, dans des moments difficiles et sous la pression d'influences révolutionnaires ou despotiques, à une certaine classe de citoyens, sont des expédients injustes, peu praticables, peu pratiqués et peu productifs[1], qui ne sont d'abord annoncés que comme mesures temporaires, devant être bientôt suivies de remboursement, et qui finissent toujours par donner lieu à des emprunts définitifs qui les remplacent.

Les *Emprunts déguisés* sont des moyens de finances plus fréquents; ils consistent dans l'emploi, pour le service général,

[1] Exemples : l'emprunt de un milliard voté par la Convention, le 3 septembre 1793; l'emprunt de l'an VIII, sous le Directoire, tous deux avortés. — L'emprunt forcé de l'an VIII n'aboutit pas, la mesure ayant été révoquée après le 18 brumaire. Celui de 1793 fut mis à exécution; mais il serait difficile de dire ce qu'il produisit. Il devait être de un milliard (ou 50 millions de rentes 5 pour 100) à prélever sur le revenu des citoyens. Ce revenu était évalué avec ou sans le consentement des contribuables; on en déduisait 1000 fr. pour un individu marié, 1500 fr. pour un célibataire, 1000 pour la femme, 1000 pour chaque enfant, et l'on prélevait progressivement 1, 2, 3, etc. dixièmes sur les 1000, 2000, 3000, etc. restant. Passé 9000 fr., tout l'excédant était prélevé. L'emprunt ne portait pas d'intérêt; il devait être remboursé deux ans après la paix. Il était payable en assignats... On peut citer de nos jours l'emprunt imposé sur les *étrangers*, en 1858, au Mexique par Zuloaga.

On peut encore mettre dans cette catégorie la *vénalité des charges*, introduite en France par Louis XII, à regret, et en promettant d'en faire le remboursement; que François Ier, conseillé par Duprat, étendit aux fonctions de judicature, dont on fit un si grand abus, au XVIIe et XVIIIe siècles pour les impositions de toutes sortes ainsi que pour les titres de noblesse, et qui a disparu avec l'ancien régime, en tant que procédé financier.

des fonds destinés à d'autres usages ou que l'État a simplement en dépôt, tels que — les fonds de la caisse d'amortissement, — les fonds des caisses d'épargne, — les cautionnements — et autres dépôts. Ces moyens se traduisent toujours par une *consolidation* en rentes, c'est-à-dire par une émission de titres de rentes et un accroissement de dette, qui vient combler le déficit et faire face aux demandes de restitutions de dépôts. — Ils font aussi partie de la dette flottante.

Il ne faut plus citer que pour mémoire les ressources que pouvaient offrir l'*Altération des monnaies*. Ce moyen, employé clandestinement dans le passé, ne serait plus praticable aujourd'hui, à cause de son immoralité et de l'impossibilité où seraient tous les gouvernements d'y avoir recours[1].

Quant au moyen du *Papier-monnaie*, il est encore au nombre des mesures praticables et pratiquées, dans les temps de crise générale, après les agitations politiques. Il consiste à émettre, soit directement, soit avec l'intermédiaire des banques privilégiées, des billets ou obligations dites à vue et au porteur, mais ayant cours forcé, dont le gage n'est pas assuré, ni le remboursement suffisamment garanti, et en quantité excédant les besoins qu'il y a de signes représentatifs. Ces papiers ne tardent pas à subir une dépréciation plus ou moins grande et à jeter la perturbation dans la circulation, dans les affaires commerciales et tous les rapports sociaux[2].

Aujourd'hui, nous le répétons, les gouvernements obérés ne trouveraient pas de ressources dans l'altération des monnaies ou l'emprunt forcé, deux expédients tout à fait déconsidérés. Ils pratiquent encore, quand ils sont bien gênés, les emprunts déguisés et le papier-monnaie, par l'intermédiaire

[1] Voy. une Note finale.

[2] Voy. ce qui est dit à ce sujet dans le *Traité d'économie politique*, 6e édition, chap. XX et XIII. — Voir aussi une Note finale.

des banques aux billets desquelles ils donnent le cours forcé.

Les gouvernements, agissant plus régulièrement, n'ont recours que dans une certaine mesure aux emprunts remboursables par courte échéance, qui pourraient mettre leurs finances dans l'embarras; — ils ont à peu près complétement abandonné les emprunts dits à fonds perdus ou viagers ou en tontines, d'ailleurs peu productifs; — et ils ont généralement adopté, les uns, le système des rentes perpétuelles; les autres, celui des remboursements par sommes déterminées, *annuités* ou *obligations* à terme plus ou moins long; d'autres enfin pratiquent les deux systèmes.

II. Emprunt à rentes perpétuelles.

L'emprunt à rente perpétuelle pratiqué en grand par la Hollande, et plus en grand encore par les Anglais, dès le milieu du dernier siècle (sur une très-grande échelle à la fin de ce siècle et au commencement de celui-ci, sous l'impulsion de Pitt qui a longtemps conduit les affaires de la Grande-Bretagne en qualité de ministre dirigeant), a été généralement adopté par les autres gouvernements, notamment en France, en Espagne, en Belgique et en Italie.

Le système de rente perpétuelle a l'avantage de ne créer d'autre engagement pour l'État que le payement annuel des intérêts; mais comme son amortissement ou remboursement est problématique, la valeur vénale des titres qui le représentent tend à être moindre que celle des titres représentant l'emprunt forcément amortissable par des remboursements fixes. Ceux-ci grossissent les engagements de l'État; mais l'État peut s'exonérer en empruntant de nouveau, quand il a besoin, à de meilleures conditions.

Cette différence dans les conditions de l'amortissement est un des éléments principaux du cours de ces divers fonds pu-

blics, cours qui dépend principalement de la solvabilité de la nation et de sa fidélité à remplir ses engagements.

L'emprunt remboursable peut l'être en plus ou moins d'années. Le terme de quarante années pour l'amortissement, avec intérêt à 4 pour 100, semble remplir le mieux les convenances des États et des prêteurs.

Le mécanisme de ce système ne nécessite pas d'autres explications ; mais nous en avons quelques-unes à donner pour les *rentes* dites *perpétuelles* par opposition aux rentes *viagères* et aux *obligations* remboursables à termes fixes.

Dans ce système d'emprunt, les gouvernements émettent des *titres de rentes* portant la mention d'un Capital fixe et d'un Intérêt fixe aussi. C'est 100 francs pour le capital, et 5, — 4 1/2, — 4, — 3, — 2 1/2, francs, ou tout autre taux, pour l'intérêt ou rente. De là les noms de rentes *cinq pour cent*, *trois pour cent*, etc.

Mais, tandis qu'ils mentionnent le capital de 100 francs, pour 5 francs de rente, comme s'ils l'avaient reçu, ils n'ont touché en réalité qu'une somme beaucoup moindre, par exemple, 50, 60, 75, 80, etc., comme on l'a vu lors des premiers emprunts de la France sous la Restauration, et lors de l'emprunt italien de nos jours, etc.

Ceux qui ont acquis ces titres[1], les souscripteurs de l'emprunt, se les revendent entre eux ou les revendent à d'autres, à des prix plus hauts ou plus bas, suivant que la confiance et la croyance au bénéfice se sont accrues ou ont diminué, en vertu de toutes les causes des oscillations de l'offre et de la demande, de la solvabilité des gouvernements, de la richesse des peuples et des éventualités de paix ou de guerre. Tandis que le capital varie ainsi en apparence, c'est l'intérêt qui

[1] En Angleterre, il n'y a pas de titres transmisibles sur papier, l'*inscription* sur le grand livre de la dette de l'État suffit. Dans ce pays et d'autres, toutes les coupures sont en nombres ronds ; elles peuvent être en France en nombres irréguliers.

varie en réalité, quoique le titre porte invariablement 100 francs de capital et 5 francs d'intérêt, par exemple. En effet, si le capital réel obtenu en échange du titre est 50, l'intérêt réel est à 10 pour 100 ; si le capital est 75 francs, l'intérêt réel est à 6 2/3 ; s'il est 125, l'intérêt est à 4 pour 100.

Les divers emprunts portent le nom du taux de l'intérêt stipulé. Le *cinq pour cent* et le *trois pour cent*, par exemple, sont des emprunts par lesquels le gouvernement se reconnaît débiteur d'un capital de cent francs, qu'il ne remboursera qu'à sa volonté, moyennant un intérêt annuel de cinq ou de trois francs, qu'il payera régulièrement tous les semestres. Si, en échange de ces titres, il reçoit exactement 100 francs pour du cinq et 60 francs pour du trois[1], il emprunte *au pair*, au taux légal suivant la loi limitative du taux de l'intérêt ; dans le cas contraire, il emprunte à un taux supérieur ou inférieur au taux désigné par le nom de l'emprunt et au taux légal.

C'est là un système de nomenclature embrouillé qui masque le véritable taux de l'intérêt. Il serait bien plus simple d'indiquer le capital réel et le taux réel de l'emprunt. Les discussions financières y gagneraient en clarté ; et les populations verraient positivement de quoi il s'agit. Il est vrai qu'on ne tient pas toujours à obtenir ce résultat. Quoi qu'il en soit, il y a là encore une raison d'abroger les lois sur l'usure, illogiques et nuisibles aux emprunteurs, qu'elles ont la prétention de protéger[2].

En fait, et par suite des conditions spéciales de telle ou telle catégorie d'emprunt et de l'éventualité d'une réduction ou de toute autre circonstance favorable ou défavorable au détenteur des titres, les prix des diverses rentes ne sont pas absolument proportionnels ; il y a, comme on dit, un écart entre

[1] Arithmétiquement : 100 : 5 : : 60 : 3.

[2] Voy. le *Traité d'économie politique*, sur les lois limitatives du taux de l'intérêt, ch. XXIX, § V.

eux, qui donne lieu à des spéculations et à des arbitrages de la part des hommes de finance et de Bourse[1].

Les gouvernements, autorisés par les pouvoirs législatifs, négocient directement les titres de rentes à des spéculateurs qui se chargent de les écouler à d'autres ; ou bien ils les adjugent par voie de soumissions cachetées, au plus offrant ; ou encore ils ouvrent une souscription publique directe à laquelle prennent part tous ceux qui trouvent avantageux de placer ainsi leur argent, momentanément ou définitivement[2], tous ceux qui espèrent revendre les titres ou coupons d'emprunts à prime ou avec bénéfice.

De notre temps, on a émis des coupons de 100 francs, 50 francs, 25 francs, 10 francs et même de 5 francs de rente ; les petits possesseurs se sont familiarisés avec ces titres, et les emprunts directs sont devenus plus faciles[3]. C'est ce qu'on appelle avoir *démocratisé* le crédit.

Ce sont, en général, les banquiers qui font la spéculation de ces titres ou fonds publics. Il les achètent ou les souscrivent en gros, et les revendent en détail ; cette négociation est faite à la Bourse, véritable halle des financiers, par l'entremise de courtiers spéciaux[4].

En réalité, quel que soit le système d'émission de titres, ce sont de gros spéculateurs, plus ou moins constitués en syndicats, qui prennent la plus grande partie de l'emprunt pour en trafiquer avantageusement dans l'espoir d'une hausse des cours. Ils s'organisent dans ce but ; ils ont une clientèle dans

[1] En France, on a vu des écarts de 30 fr. entre le prix du 3 et du 5 pour 100. Le célèbre économiste Ricardo avait fait une brillante fortune dans ces opérations, à l'aide d'une merveilleuse aptitude qu'il avait à saisir les moments favorables pour acheter de l'un et vendre de l'autre, selon l'écart des prix.

[2] C'est Pitt qui a introduit le mode de concession des emprunts par adjudication.

[3] Voy. une Note finale sur les emprunts récents en France.

[4] En France, ces courtiers sont constitués avec monopole et portent le nom d'agents de change.

les intermédiaires qui les suivent dans leurs opérations et s'abouchent avec d'autres preneurs. Il en est de ce commerce comme de tout autre : la division du travail s'y produit naturellement. On dit que l'emprunt est *classé*, quand les titres sont en grande partie sortis de ces premières mains pour aller dans celles de plus petits spéculateurs, ou mieux des particuliers qui veulent mettre tout ou partie de leur fortune sous cette forme.

Cette pratique est entrée dans les habitudes des pouvoirs publics, et a donné lieu à une branche de commerce énorme ; il se fait journellement dans les bourses d'Europe des transactions sur les titres de rentes pour des centaines de millions et pour des milliards.

Les républiques italiennes de Gênes et de Venise semblent avoir donné l'exemple des emprunts à fonds perpétuels. L'Espagne paraît leur avoir emprunté cette méthode ; elle était déjà obérée à la fin du seizième siècle[1].

En France, on suit le système des emprunts publics jusqu'au quatorzième siècle. On trouve dans un règlement que fit Sully en 1604, pour mettre de l'ordre dans les dépenses, que l'on payait encore des rentes créées en 1375 par Charles V. François Ier fonda des rentes perpétuelles à 8 1/2 pour faire la guerre d'Italie[2]. Sully n'emprunta pas ; mais Richelieu rouvrit le gouffre refermé par Colbert, et successivement agrandi par ses successeurs.

Après la Révolution française et par l'effet des luttes guerrières, le crédit public, ou autrement dit la facilité d'emprunter pour les États, a pris un grand développement. Les grands États empruntent maintenant périodiquement par centaines de millions et par milliards !

[1] Smith. l. V, ch. III, cité plus loin.

[2] Louis XII créait des charges pour les vendre en promettant de les racheter, ce qui constituait une espèce d'emprunt.

Toutefois la dette anglaise était déjà d'un milliard de francs un siècle auparavant, et de trois milliards en 1765 : on lit dans M. Mac Culloch[1] que ce fut Guillaume III, le stathouder hollandais, devenu, après la chute de Jacques II, roi d'Angleterre (1668), qui introduisit les emprunts publics, depuis longtemps usités en Hollande. Ce furent des banquiers hollandais, alors banquiers de toute l'Europe, qui soumissionnèrent les premiers emprunts de l'Angleterre. A cette époque, on affectait à chaque emprunt un domaine ou certains revenus de l'État, comme on fait actuellement en Turquie et dans les pays qui n'ont pas beaucoup de crédit spécialement.

En ce moment[2], les grands États d'Europe doivent plus de 70 milliards. Ce genre d'emprunt est resté propre aux États ; mais les financiers publics commencent à être touchés du succès du procédé suivant, qui a réussi à la ville de Paris et aux grandes compagnies financières.

III. Emprunts avec Obligations à termes fixes. — Emprunts avec lots à primes.

La confiance du public, d'abord séduite par les rentes perpétuelles avec l'attrait de l'amortissement fictif dont il sera plus loin question, commence à s'attacher au système d'emprunts en obligations, portant intérêt[3], remboursables à époques lointaines, mais fixes, par voie de tirage au sort, donnant au porteur l'assurance d'une rentrée éventuellement prochaine, et certaine à une époque déterminée. — Système supérieur à celui de remboursement par annuités ne produisant pas d'intérêt.

Le fonctionnement des institutions de crédit foncier est basé sur ce genre d'obligations[4]. Plusieurs villes, Paris entre

[1] *On Taxation*, etc., in-8°.
[2] Voy. une Note finale.
[3] Dans lesquels sont compris l'amortissement et les frais d'administration.
[4] Voy. *Traité d'économie politique*, ch. XXI.

autres, se sont ainsi procuré des ressources qu'elles n'auraient peut-être pas obtenues autrement.

Ce mode d'emprunt a également bien réussi aux grandes compagnies de canaux et de chemins de fer, qui, en créant ainsi des titres prévilégiés, ont pu obtenir des capitaux qui fuyaient les actions. Depuis vingt ans, avant les événements de 1870-71, les compagnies de chemins de fer français ont emprunté par ce procédé 4 à 500 millions par an. Les compagnies étrangères ont fait de même sur le marché français, et celle des chemins de fer lombards a émis des bons remboursables dans une période de dix ans. La ville de Paris emprunte habituellement par ce procédé ; elle doit en ce moment un milliard et demi en annuités à échéances diverses.

Le succès de ces opérations a éveillé l'attention des financiers politiques et maintenant le système des emprunts à terme, par voie d'obligations, est pratiqué par plusieurs États continentaux : la Russie, la Prusse, la Bavière, l'Autriche, et, dans ces dernières années, par l'Angleterre et les États-Unis. L'Angleterre dépensait, il y a dix-sept ans pour la guerre de Crimée, environ 1,700 millions de francs, dont la moitié fut payée par l'impôt sur le revenu, et l'autre moitié par un emprunt à court terme, à peu près remboursé aujourd'hui. Les États-Unis ont dépensé pour la guerre de la sécession 15 milliards en quatre ans, qu'ils se sont procurés en grande partie par des bons remboursables à courte échéance.

En France, on faisait en 1859, sous le ministère de M. de Forcade la Roquette une émission d'obligations dites *trentenaires*, bientôt converties en rentes perpétuelles par son successeur M. A. Fould, on n'a jamais trop su pourquoi, car en ce temps-là les chambres votaient au commandement.

A l'avantage naturel de ce système on a ajouté l'appât d'une petite prime certaine par voie de remboursement supérieur à la somme prêtée et l'appât d'une grosse prime éventuelle de loterie pour les premiers numéros sortants à chaque

tirage. Ce procédé de *great attraction*, comme on dit au delà de la Manche, a beaucoup contribué à vulgariser ces emprunts et à faire surgir des souscripteurs.

Il a été blâmé par toutes les raisons qu'on peut donner contre le jeu, les spéculations aventureuses et les loteries; mais on a fait, ce nous semble, confusion. Le prêt d'une économie qui sera remboursée, éventuellement avec un boni, n'a rien de commun avec le jeu. Si l'affaire est convenablement calculée, elle n'a rien à voir non plus avec la spéculation aventureuse. Enfin, si la chance du gros lot détermine le placement et alimente les rêves du prêteur, elle provoque l'économie et agit en sens inverse des loteries, qui empêchent la formation de l'épargne en excitant la passion du jeu au détriment du travail[1].

Mais il va sans dire que, dans ce genre de combinaisons, comme de toute autre, il y a une certaine mesure à garder et qu'il faut se méfier des trop gros avantages mis en avant par le charlatanisme des faiseurs pour masquer les mauvaises conditions de l'opération. On peut citer comme exemple récent en ce genre le fameux emprunt du Mexique en 1864, sous le gouvernement de l'infortuné et trop ambitieux Maximilien d'Autriche[2].

[1] Voy. sur les emprunts avec lots ou primes un rapport de M. Michel Chevalier au Sénat, *Journal des économistes*, 1870, XIX, p. 396; et une discussion à la Société d'économie politique, même recueil, 1866, III, p. 438.

[2] On avait imaginé les attractions suivantes : Obligations de 310 fr. produisant 25 fr. d'intérêt, avec remboursement éventuel à 500 fr., remboursement final à 345 fr. au bout de 50 ans, et primes de 500 000 fr., 200 000 fr. etc dans les tirages de 6 en 6 mois. L'histoire de cette opération est aussi lamentable que celle de l'archiduc fusillé. Les créanciers n'auront eu à la liquidation (1869) que 33 pour 100 de leurs versements. Sur 170 millions il avait fallu payer 17 millions de commission aux intermédiaires, et une forte partie du reste est revenu au Trésor français pour les avances de cette inexplicable et désastreuse expédition. Il n'y a pas à plaindre les souscripteurs, coopérateurs d'une entreprise détestable, alléchés par des bénéfices exagérés, bien qu'ils aient pu croire et parce qu'ils ont pu croire à la garantie du gouvernement français, par suite des déclarations à double entente et de la complicité morale de ce dernier.

IV. De la nature, de l'utilité et du danger du Crédit public.

De tout ce qui précède il résulte évidemment que le Crédit public, qui est un des caractères qui distinguent le plus les sociétés politiques modernes des anciennes, a pour base fondamentale l'assurance qu'ont les prêteurs que l'État acquittera fidèlement et rigoureusement ses engagements quoi qu'il advienne[1].

Cette confiance est d'autant plus grande, que la tranquillité publique est plus assurée. C'est seulement alors que tous les prêteurs en général louent aussi leurs capitaux à des conditions modérées : dans le cas contraire, ils demandent, avec l'intérêt, une prime d'assurance[2].

L'histoire du passé et l'histoire contemporaine sont pleines d'exemples à cet égard. Louis XIV, lors de la guerre de la Succession, se voyait obligé de subir les dures conditions des maltôtiers pour avoir manqué à ses premiers engagements. — Jusqu'à ces dernières années, l'Espagne n'avait plus aucun crédit, parce qu'elle ne remplissait plus ses obligations.

Ce qui contribue à produire la confiance, outre l'habitude du gouvernement à faire honneur à ses engagements, outre l'assurance du maintien de la tranquillité publique, c'est la libre discussion des affaires financières. « La liberté, a dit M. Michel Chevalier, plaît au crédit parce qu'il la tient, et à juste raison, pour une garantie d'ordre, qu'il la juge amie de la sécurité générale et individuelle, protectrice des droits de tous et de chacun[3]. »

[1] « Le plus grand gain que puissent faire les rois et les États est de garder la foi publique (la confiance), qui contient en soi un fonds inépuisable, puisqu'elle en fait toujours trouver. » (Richelieu, à l'Assemblée des notables de 1626, *Hist. financière* de Bailly, I, 356.)

[2] Voy. l'analyse des éléments du taux de l'intérêt dans le *Traité d'économie politique*.

[3] Discours d'ouverture du Cours d'économie politique au Collége de France de 1845.

En général, les gouvernements ne sont pas des débiteurs ordinaires ; si, d'une part, ils ont bien assez de puissance pour manquer impunément à leur parole ou tout au moins pour imposer des conditions rétroactives, ils ont, d'autre part, tous les contribuables pour auxiliaires, et leur propre intérêt les porte à tenir les engagements de leurs prédecesseurs, alors même qu'ils les ont renversés ; de sorte qu'à tout prendre, ce sont les meilleurs débiteurs quand ils sont puissants. Un gouvernement faible dont la durée est problématique, ou qui ne tient pas ses engagements, ou dont les engagements n'ont pas chance d'être tenus par son successeur, n'a pas de crédit[1].

Les titres de rente attirent en outre les acheteurs, parce qu'ils sont, en général, exempts d'impôts, parce qu'ils sont d'une transmission aussi facile que les effets de commerce et la monnaie de papier, surtout lorsqu'ils sont au porteur, et parce qu'ils procurent un revenu fixe et assuré, sans un travail d'administration, de surveillance, etc.

Le crédit public est-il utile ? — Faire une pareille question, c'est demander s'il est utile qu'une nation, quand elle le croit indispensable ou avantageux, puisse emprunter à de bonnes conditions.

La réponse ne saurait être douteuse. Mais qui peut être le juge de la nécessité ou de la convenance qu'il y a à user du crédit ? — Sans doute un gouvernement éclairé, honnête et véritable représentant des contribuables. Or, en thèse générale, un gouvernement n'est tel que lorsque les citoyens sont eux-mêmes éclairés et capables de comprendre les limites de leurs droits et de leurs devoirs.

Si on admet, par hypothèse, que les gouvernements qui ont recours à ce grand levier du crédit soient suffisamment hon-

[1] Il en est de même d'un gouvernement imposant ses conditions sans respect pour la liberté et la propriété. Le crédit est une des choses qui ne peuvent s'obtenir par la force.

nêtes, éclairés et prudents, on doit reconnaître que le crédit moderne porte le caractère d'un grand progrès dans le mécanisme social. Mais plus ce moyen est puissant, plus les inconvénients qu'il produit sont désastreux, si on ne s'impose pas de sévères limites que nous formulons plus loin (au ch. XIX, § 5), après avoir comparé l'impôt et l'emprunt et fait une longue analyse des effets des emprunts.

Effrayé du danger des emprunts publics, Hume disait au dernier siècle : « Il faut qu'une nation tue le crédit public ou que le crédit public tue la nation. » — C'était une confusion entre le bon et le mauvais usage que l'on peut faire du Crédit. C'était aussi une exagération à laquelle on a répondu par une autre, à savoir, que l'Angleterre a depuis Hume emprunté des milliards et qu'elle n'en a pas moins prospéré. — Mais combien cette nation ne serait-elle pas plus prospère, si elle n'avait pas dilapidé ces masses de capitaux en guerres et en interventions, dont on voit bien aujourd'hui l'inutilité ruineuse, et si elle ne les avait pas retirés à la production !

CHAPITRE XVI

COMPARAISON ENTRE L'IMPOT ET L'EMPRUNT

L'Emprunt n'est, en dernière analyse, qu'une variété particulière d'Impôt ; car c'est par des contributions annuelles que les gouvernements obtiennent les fonds nécessaires pour payer aux prêteurs ou aux rentiers de l'État l'intérêt convenu. Mais cette manière de lever l'impôt se distingue de toutes les autres par deux qualités qui lui sont propres, et qui constituent à la fois un grand avantage et un grand inconvénient.

« Le contribuable se plaint, disait Jacques Laffitte[1], il est prêt à se révolter quand on lui demande au delà d'une certaine somme d'impôts. Le capitaliste, au contraire, se présente lui-même et vient vous offrir le capital dont vous avez besoin. L'un de ces procédés est difficile et dangereux ; l'autre facile et commode. C'est que l'impôt prend les capitaux où ils ne sont pas ; il les prend dans les bourgs, dans les campagnes, souvent les plus incultes et les plus pauvres : l'emprunt les

[1] *Réflexion sur la réduction de la rente et sur l'état du crédit*, Paris, Bossange, 1824, 2e éd. in-8°, de 176. p. — Jacques Laffitte, le célèbre banquier, a été un des premiers gouverneurs de la Banque de France, député sous la restauration, ministre des finances après la révolution de Juillet, puis de nouveau banquier, après avoir perdu sa fortune par ses largesses et par l'effet des événements politiques. Homme de savoir, homme de bien, une des lumières de l'opposition libérale. Mort en 1844.

prend où ils sont, dans les grandes villes et les capitales. L'impôt les prend où ils coûtent 10, 12 et quelquefois 15 pour 100; l'emprunt là où ils coûtent 4 à 5, et où ils s'offrent aux mêmes. »

A cela près, que l'impôt ne peut *prendre* les capitaux *où ils ne sont pas*, mais les demander ou les prendre où ils sont rares et éparpillés, on ne pouvait expliquer d'une manière plus simple et plus nette l'avantage des emprunts sur les impôts.

P. Enfantin, quelques années après, disait moins heureusement : « L'impôt demande trop souvent des capitaux aux *travailleurs*, l'emprunt les demande toujours aux *oisifs*. » Cette dernière proposition, prémisse nécessaire d'une théorie de l'auteur, est de plus en plus inexacte à mesure que les titres de rente sur l'État se classent dans les diverses couches de la population, que la rente se démocratise, selon une expression devenue à la mode.

En résumé, l'avantage de l'Emprunt est qu'une nation peut se procurer pour ainsi dire instantanément un capital considérable, en le prenant, comme disait M. Laffitte, là où il est, c'est-à-dire en le demandant aux riches, ou plus exactement aux possesseurs de capitaux disponibles, ce qui ne serait pas toujours possible par le procédé de l'impôt, qui s'adresse à tous, et, dans l'état général de l'assiette, plus souvent aux pauvres qu'aux riches ou plutôt en plus grande partie aux pauvres parce qu'ils sont les plus nombreux.

L'inconvénient, le grave inconvénient, c'est que les gouvernements et les peuples sont portés : — à abuser des ressources que le crédit peut leur procurer ; — à se laisser entraîner à des guerres qui auraient pu être évitées, — ou à des dépenses

[1] *Économie politique et Politique*, article extrait du *Globe*; Paris, 1831, in-8° de 176 p. Écrit remarqué, dans lequel les questions d'Impôt, d'Emprunt et d'Amortissement sont présentées avec talent et originalité, en vue des conclusions de l'école saint-simonienne contre l'héritage.

qui ne sont pas indispensables, à des prodigalités de toute espèce[1].

L'inconvénient est, en outre, que le sacrifice des contribuables n'est pas instantané, mais il se prolonge indéfiniment et porte sur des générations qui n'ont pas été consultées sur une dépense le plus souvent inutile pour elles.

Ce dernier inconvénient serait amoindri si le capital emprunté était toujours consommé d'une manière reproductive. Mais, comme c'est presque toujours le cas, lorsqu'il est dissipé en folles expéditions, en salaires inutiles, on lègue simplement des charges, des embarras et des agitations aux sociétés futures[2].

Il ne faut jamais l'oublier, — par l'Emprunt, l'État consomme un revenu annuel par anticipation, — et il lui faut payer un intérêt et d'autres frais qui élèvent dans l'avenir les frais de production. Il s'ensuit que les emprunts appauvrissent d'avance un pays par les dépenses que les gouvernements présents font aux frais des contribuables futurs, et par le renchérissement de tous les objets de consommation.

Constatons encore que, l'emprunt créant une dette dont l'intérêt doit être produit par le revenu d'un capital équivalent, ce capital est pour ainsi dire neutralisé pour le bien-être social.

Mais ce n'est pas tout : outre l'emploi du capital occupé à la production des intérêts, il y a à considérer la disparition du capital emprunté. Il semble qu'on ne demande au public qu'une petite somme, celle qui est nécessaire pour servir les intérêts; mais en réalité c'est bien un capital qu'on demande à la société, et qu'on enlève à la production[3].

[1] Les guerres de la révolution ont coûté 11 milliards à l'Angleterre; celles de l'empire, 28 à 29 milliards; en tout 40 milliards. Pareille déperdition effroyable a été produite en France et dans le reste de l'Europe.

[2] Louis XIV et ses successeurs par leurs prodigalités ont une large part de responsabilité dans les catastrophes de la révolution. Vice qui est dit au chap. II, § 2.

[3] Voy. chap. XVII, § 1, la réfutation d'un sophisme de Voltaire.

Cette observation réduit, on le voit, à sa véritable valeur la théorie de l'avantage du crédit qui fait trouver plus facilement le capital le plus disponible. Les citoyens supportent finalement la même charge.

En somme, il n'est pas vrai qu'en donnant la préférence à l'emprunt sur l'impôt, on décharge le présent pour charger l'avenir. — Ce qui est vrai, c'est que le présent et l'avenir sont chargés.

Ainsi donc, les gouvernements (législateurs et pouvoirs exécutifs), auxquels incombe la responsabilité du choix entre l'impôt et l'emprunt, ne doivent jamais perdre de vue que si cette dernière manière de se procurer des ressources est la plus commode, la plus facile (le crédit public étant donné), et quelquefois même la seule possible, — c'est aussi la plus dangereuse, celle que l'expérience a démontré être la plus funeste. De sorte que le premier conseil à donner aux financiers politiques est qu'ils ne sauraient avoir trop de réserve dans les dépenses qui nécessitent des emprunts, ni trop de souci des moyens de rembourser les dettes. « Surmontons, a dit Ricardo[1], les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentent, et soyons libérés de toutes dépenses anciennes. » L'autorité de cet économiste en pareille matière est importante. Lorsqu'il condamne les emprunts et leurs conséquences, il faut se rappeler qu'il était devenu, par son talent, riche capitaliste, et qu'il a souvent pris part lui-même à la souscription des emprunts de l'Angleterre.

Cette opinion, outre qu'elle est, on le voit, abritée derrière des noms considérables, comme ceux de Ricardo et de J.-B. Say, etc., peut se défendre par le bon sens et l'expérience. Le bon sens ne dit-il pas que l'état normal des finances d'un

[1] *Encyclopédie britannique*, article *Funding System ;* voir à la fin de ses œuvres dans la *Collection des principaux économistes*, de Guillaumin. Ricardo pensait qu'avec un bon système d'hypothèques, les plus forts contribuables se procuraient facilement le surcroît d'impôts dans les années chargées. Voy. la note p. 110.

peuple, comme des finances d'une grande société, d'une maison de commerce ou d'une famille, veut que les dettes ne soient contractées qu'avec la plus grande circonspection; et qu'une fois contractées, elles soient payées par des sacrifices immédiats et des économies. Penser que les nations ont des moyens financiers ou autres de se libérer, différents de ceux des simples particuliers, c'est croire à quelque chose comme au mouvement perpétuel, c'est être sous l'influence d'une aberration.

En faisant le relevé des contributions anglaises depuis la première guerre de 1793 jusqu'après la dernière de 1816, on a trouvé en vingt-cinq ans un excès de dépenses sur les recettes de 114 millions sterling, soit 4 millions et demi par an[1]. En commençant, les dépenses étaient de 28 millions; en finissant, elles étaient de 101 millions. Plus tard, en 1827, onze ans après la paix, elles étaient encore de 54 millions. N'est-il pas naturel, disait J.-B. Say[2], de supposer que les contribuables qui ont pu supporter des charges croissant d'année en année jusqu'à excéder une dépense annuelle de 101 millions, pouvaient supporterr, dès 1793, une dépense moyenne de 28 millions, plus 4 millions et demi, c'est-à-dire 33 millions sterling[3]?

Ainsi il est bien évident que le peuple anglais a payé après la paix bien plus qu'il n'eût payé pendant la guerre, sans compter que, s'il n'eût pas fait la guerre *à crédit*, il y aurait mis plus d'économie, plus de prudence, et que sa politique n'aurait pas ensanglanté toute l'Europe.

Cette question de savoir lequel des deux modes de l'impôt et de l'emprunt est préférable a été de nouveau discutée au sein

[1] 112,500,000 francs.

[2] *Cours d'économie politique*; 8e partie, chap. XVI.—Voy. Mac Culloch, *on Taxation and the Funding System*, in-8°, 1849.

[3] 8 à 900 millions de francs.

du parlement anglais à l'occasion des dépenses nécessitées pour la guerre d'Orient (1854-1855). M. Gladstone, ministre des finances (chancelier de l'échiquier), a soutenu la thèse de Ricardo et de J.-B. Say à la tribune[1] et dans un écrit spécial.

Il a montré que la guerre serait souvent évitée, si les citoyens étaient bien positivement prévenus qu'ils vont être immédiatement appelés à contribuer pour solder tout ou partie des frais de la lutte. L'expérience prouve que lorsqu'au contraire l'on désintéresse le présent pour hypothéquer les générations futures, on se laisse facilement emporter par la passion et par les préjugés politiques et nationaux d'autant plus que les mouvements financiers auxquels l'emprunt donne lieu, les bénéfices qu'il procure aux classes influentes, jettent le trouble dans les esprits et agissent comme encouragement à la dépense. et finalement comme une prime à la destruction des hommes. M. Gladstone avançait, en 1851, que si l'impôt sur le revenu eût été établi quelques années avant 1798, la plus grande partie de la dette anglaise n'existerait pas, — soit que l'impôt eût entièrement remplacé l'emprunt, soit qu'il eût conduit à la diminution de la dépense[2].

En fait, si son opinion n'a pas été complétement acceptée, il faut reconnaître que l'Angleterre n'a de nos jours usé[3] que dans une mesure restreinte du crédit public, et que l'on a surtout fait face à la dépense avec une augmentation de charges annuelles. De plus, cette solennelle discussion et l'expérience qui en est résultée n'auront pas été sans profit pour l'é-

[1] Voy. dans une Note finale un fragment du discours de M. Gladstone.

[2] En temps ordinaire, il produisait 200 millions; par suite de la guerre d'Orient et des armements extraordinaires on lui a fait produire 400 millions de francs.

[3] Sur la proposition de M. Gladstone, on se procura pour faire face à la guerre de Crimée, il y a quize ans, d'abord des ressources avec des émissions de billets à courts termes qui ont été payés par des accroissements d'impôts et le doublement de l'*income-tax*. — La guerre s'étant prolongée, on eut recours à l'emprunt. Cette guerre a coûté 1700 millions de francs dont moitié ont été payés par l'impôt.

ducation économique de l'Angleterre et des autres pays, et pour fortifier dans l'opinion publique la préférence accordée par les économistes financiers au système plus sincère et plus viril de l'impôt.

Adam Smith faisait, il y a plus de cent ans, à ce sujet des réflexions qui s'appliquent encore à notre temps !

« La dépense ordinaire de la plus grande partie des gouvernements modernes, en temps de paix, étant égale ou à peu près égale à leur revenu ordinaire, quand la guerre survient, ils n'ont ni la volonté ni les moyens d'augmenter leur revenu à proportion de l'augmentation de leur dépense. Ils n'en ont pas la volonté dans la crainte de heurter le peuple qu'un accroissement si fort et si subit d'impôts dégoûterait bien vite de la guerre. Ils n'en ont pas les moyens, parce qu'ils ne sauraient guère trouver de nouvel impôt, suffisant pour produire le revenu dont ils ont besoin. La facilité d'emprunter les délivre de l'embarras que leur auraient causé sans cela cette crainte et cette impuissance. Au moyen de la ressource des emprunts, une augmentation d'impôts fort modérée les met à même de lever assez d'argent d'année en année pour soutenir la guerre ; et au moyen de la pratique de faire des fonds perpétuels, ils se trouvent en état, avec la plus petite augmentation possible dans les impôts de lever annuellement les plus grosses sommes d'argent. Dans de vastes empires les gens qui vivent dans la capitale et dans les provinces éloignées du théâtre des opérations militaires ne ressentent guère pour la plupart aucun inconvénient de la guerre, mais ils jouissent tout à leur aise de l'amusement de lire dans les gazettes les exploits de leurs flottes et de leurs armées. Pour eux, cet amusement compense la petite différence des impôts qu'ils payent à cause de la guerre d'avec ceux qu'ils étaient accoutumés à payer en temps de paix.

« Ils voient ordinairement avec déplaisir le retour de la paix, qui vient mettre fin à leurs amusements et à mille espéran-

ces chimériques de conquêtes, de gloire nationale qu'ils fondaient sur la continuation de la guerre[1]. »

En résumé, l'emprunt conduit à la guerre, la guerre conduit à l'emprunt, tandis que l'accroissement de l'impôt est un préservatif de la guerre, surtout si l'impôt est direct et assis sur le revenu.

[1] Smith, liv. V, ch. III, p. 68, de notre éd. in-8°.

CHAPITRE XVII

SOPHISMES AU SUJET DES EMPRUNTS PUBLICS. — FUNESTES EFFETS DES EMPRUNTS

I. Examen des divers sophismes au sujet des Emprunts publics. — II. Funestes effets des Emprunts.

I. Examen des divers sophismes au sujet des Emprunts publics.

Pour continuer à élucider cette question de l'emprunt, nous allons énumérer, avec A. Smith et J.-B. Say que nous résumons et complétons, la série des principaux sophismes mis en avant pour ériger en ressource régulière ce dangereux système qui causa un engouement général au dix-huitième siècle, et qui est pratiqué de nos jours sur une si grande échelle, — sophismes répandus dans beaucoup d'exposés financiers, de rapports aux chambres, de discours, programmes, etc.

I

On affirmait au dix-huitième siècle, et l'on affirme encore que les dettes publiques augmentent la richesse sociale du montant de leur capital.

C'était l'assertion de Pinto, publiciste de renom[1].

[1] *Traité de la circulation et du crédit.* Amsterdam, 1773, in-12.

Mais le capital avancé au gouvernement par les premiers créanciers ou prêteurs est détourné de la fonction de capital pour être employé à faire fonction de revenu, il est dépensé sans laisser l'espoir d'une reproduction future. Il est enlevé à l'entretien des ouvriers de l'industrie pour servir à l'ambition des corps de l'État.

Or si le capital est détruit improductivement, comme cela a été le cas le plus général, le résultat final est que si le créancier touche toujours l'intérêt du capital dissipé, c'est le contribuable qui prend cet intérêt sur son revenu diminué d'autant et provenant d'un capital neutralisé par la perte du premier. Le créancier de l'État peut être riche et prospérer ; mais il vit sur les revenus du contribuable, très-légitimement du reste. Finalement il y a déplacement de richesse pour les individus et perte pour la société.

II

Voltaire, à qui il n'a pas été donné de porter la lumière dans les questions économiques, croyait « qu'un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas, et que même ses dettes sont un nouvel encouragement pour l'industrie[1]. »

Avant lui, Melon[2] avait dit qu'un État ne peut jamais être affaibli par ses dettes, parce que « les intérêts sont payés de la main droite à la main gauche. »

C'est là une figure essentiellement fausse, attendu que la main droite, c'est le producteur, le travailleur, le contribuable payant à des individus autres et très-différents, les intérêts

[1] Voy. ses *Observations sur M. Jean Lass* (sic), *Melon, Dutot, sur le commerce, le luxe, les monnaies et l'impôt*, 1758.

[2] *Essai politique sur le commerce*. 1744 et 1736 : chap. XXII, du Crédit public. Ouvrage reproduit dans la *Collection des principaux économistes*, t. I, *Économistes financiers*.

d'un capital absorbé souvent en pure perte par le gouvernement.

Cet argument serait victorieux en faveur de la théorie « des grosses dépenses faisant aller le commerce, » et de celle de « l'impôt le meilleur de tous les placements[1], » s'il n'était complétement faux.—L'État n'emprunte que pour consommer; or si la consommation est improductive, comment le pays ne serait-il pas appauvri d'autant? — Si cette consommation est reproductive et suffisamment reproductive pour permettre un remboursement, la dette peut cesser; mais ce n'est pas le cas dont parle Voltaire, puisqu'il pense qu'il suffit que la nation se doive à elle-même pour qu'il n'y ait pas perte.

Quand les contribuables payent par an aux créanciers de l'État des centaines de millions, comme en France et en Angleterre, il y a un *déplacement* de revenus pour un capital aux trois quarts anéanti; il y a une rente payée à ceux qui ont prêté ce capital, aux dépens des profits d'un autre capital appartenant aux contribuables; de sorte qu'il y a *appauvrissement social* pour le capital perdu et *appauvrissement individuel* pour les profits annuels qui payent la rente. La France et l'Angleterre sont donc réellement beaucoup plus appauvries que si elles n'avaient pas à payer annuellement chacune des centaines de millions d'intérêts.

Quant à l'encouragement de l'industrie, sauf le cas des routes et des améliorations bien entendues, faites par l'État au moyen du capital emprunté, ce n'est pas une question que celle de savoir si les citoyens ne l'eussent pas mieux compris; — et, d'autre part, on peut certainement assurer que les *contribuables* de France et d'Angleterre sauraient tout aussi bien employer les millions qu'ils ont à fournir que les *rentiers* des mêmes pays.

[1] Voy. chap. XIX, § 3, les sophismes et les préjugés à propos des dépenses publiques.

Jacques Laffitte[1], considérant que les gouvernements agissent au nom de tous pour emprunter à de meilleures conditions que les contribuables isolément, pensait que « l'État rend ainsi un véritable service, en ne prenant pas les capitaux aux contribuables, mais aux capitalistes eux-mêmes ; qu'il rapproche les capitaux du travail ; qu'il produit une véritable richesse, qu'il crée *une valeur* et féconde l'avenir au lieu de le dévorer. »

En raisonnant ainsi, Laffitte se mettait au point de vue malheureusement exceptionnel de l'emprunt consacré à un emploi utile et reproductif dans l'avenir. Mais, même dans cette hypothèse, il se faisait illusion : quand on prend les capitaux aux capitalistes, les contribuables ne sont pas exonérés, puisqu'ils ont à payer l'intérêt[2]. — En fait, l'État demandant aux capitalistes leurs fonds, la plupart du temps pour en faire un usage improductif, a empêché que ceux-ci ne les prêtassent à une branche quelconque de commerce et d'industrie. Loin de rapprocher les capitaux du travail, l'emprunt les en éloigne ; il ne produit pas la richesse, mais la déplace, pour l'anéantir ; il ne crée pas une valeur, mais un titre de créance ou signe représentatif qui n'ajoute rien à la richesse ; loin de féconder l'avenir, il le dévore. Le contraire n'a lieu que s'il dispose des fonds empruntés pour un emploi reproductif, ce qu'il ne peut faire qu'exceptionnellement, et, dans ce cas même, nous le répétons, il empêche les particuliers d'en faire un emploi correspondant.

III

Les deux sophismes ci-dessus sont concentrés dans le dicton suivant : « Les emprunts multiplient les rentiers, et les rentiers encouragent l'industrie. »

Réflexions sur la réduction de la rente et l'état du crédit. Paris, Bossange, 1824, in-8, p 20. Voy. la note. p. 195.

Voy. chap. XIX, § V.

Après ce que nous venons de dire, il n'y a qu'une chose à répondre : Lorsque le rentier a moins à dépenser, le contribuable peut dépenser davantage et encourager lui-même l'industrie d'une manière plus naturelle.

IV

Condorcet, en combattant Voltaire[1], prétendait que l'emprunt aurait des effets pires si les fonds en étaient fournis par l'étranger.

C'est encore une erreur. Le dommage vient de ce fait qu'on consomme un capital improductivement.

Les intérêts payés à un étranger ne proviennent-ils pas des revenus d'un capital national ou d'une industrie nationale ? S'il est préférable, au point de vue patriotique, que les nationaux prêtent à leur gouvernement, c'est uniquement parce que cela prouve qu'ils peuvent prêter ; sans cela il vaudrait au contraire mieux, toujours au point de vue patriotique, que l'emprunt ne fût couvert que par des étrangers.

V

L'auteur d'*Études sur le crédit*[2], souvent citées par J. B. Say, Dufresne Saint-Léon, a dit que les gouvernements rendent « toujours à la circulation les fonds qu'ils en retirent par l'emprunt, puisqu'ils n'empruntent que pour payer. »

C'est le sophisme courant des hommes politiques, pour equel un mot de réponse suffit.

Le gouvernement *remet* bien dans la circulation la monnaie qu'il en a retirée, mais il ne la *rend* pas. Les *achats* qu'il

Observations sur le commerce, le luxe, les monnaies, etc. Voy. t. XXIX des Œuvres de Voltaire, édition de Kehl.

[2] *Études du crédit public*, 1824, p. 91. L'auteur avait rempli les fonctions de garde du Trésor royal avant la révolution.

fait ne sont pas des *restitutions* gratuites aux contribuables. Il prend et consomme improductivement.

VI

Les emprunts, dit-on, facilitent la formation des capitaux en favorisant les économies des particuliers, en leur offrant un moyen facile, toujours ouvert, de placer leurs épargnes, en attendant l'occasion de les mettre dans quelque entreprise plus productive..

Les institutions de crédit perfectionné remplissent bien plus utilement ce but.

Si les emprunts provoquent les épargnes, ce qui est douteux, ce sont les épargnes de ceux qui peuvent en faire d'assez grandes et les placer tout autrement. Et dans ce cas, il est à remarquer que les emprunts sont encore funestes à la chose publique, en retirant les capitaux de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ou en les empêchant de s'y diriger.

Mais il n'est pas vrai que les emprunts servent d'entrepôt aux épargnes et que le prêteur retrouve son capital quand il en a besoin. Comme ce capital est dépensé, l'État ne peut le rendre; et quand un prêteur vend sa créance, un autre engage son capital et se borne à prendre la place du premier.

VII

Outre cet encouragement problématique à l'épargne, on invoque en faveur des emprunts les facilités qu'ils offrent aux capitalistes pour des placements transitoires, et, par cela même, à la circulation en général.

Les actions et autres titres de propriété facilement échangeables offrent les mêmes facilités, et leur mobilité rend à la

circulation les mêmes services sans avoir les mêmes inconvénients.

Mais, n'y eût-il aucun autre titre négociable au monde, il est douteux que les inconvénients des emprunts fussent rachetés par cette facilité qu'ils offrent aux capitaux, et par cet aliment qu'ils offrent aux opérations de bourse. Les transactions de cette nature ne sont bonnes et désirables que lorsqu'elles sont la conséquence de l'activité laborieuse du pays, lorsqu'elles portent sur des signes représentatifs d'une vraie richesse; et encore, dans ce cas, elles sont un moyen et non un but. Toute circulation, comme tout mouvement, doit avoir un résultat utile, sinon c'est de la force perdue[1].

VIII

On a dit encore que les emprunts, en fournissant aux capitalistes un emploi de leurs fonds, empêchent qu'ils ne les envoient à l'étranger.

Mais cent autres emplois productifs s'offrent aux capitaux circulants. — Au surplus, les capitaux qui vont à l'extérieur rapportent des revenus, et l'on peut les retrouver en revendant les titres, si on ne les a pas mal placés.

Nous parlons ici des particuliers; mais au point de vue général du pays, il ne faut pas oublier que les capitaux sortant sous forme de produits sont remplacés par d'autres produits. C'est un axiome fondamental de l'économie politique.

IX

Il y a aussi des personnes qui, à l'exemple de Ganilh[2], attribuent aux emprunts la prospérité de l'Angleterre.

[1] Voy. Sur la circulation et le crédit, le *Traité d'économie politique*, chap. XIX à XXIII.

[2] Député, économiste, auteur de plusieurs écrits, *de la Science des finances et du ministère de M. de Villèle*, 1825; in-8°, p. XXXIIJ.

Mais Ganilh, en montrant que l'Angleterre avait prospéré pendant qu'elle empruntait, n'a pas prouvé qu'elle ait prospéré parce qu'elle empruntait. Tout concourt à faire voir, au contraire, qu'elle a prospéré quoiqu'elle ait emprunté. Nous l'avons dit ci-dessus : combien ne serait-elle pas plus prospère, si son gouvernement n'avait pas dilapidé ces masses de capitaux et les avait laissés se consacrer à la production ! Ganilh était dupe du sophisme : *Post hoc, ergo propter hoc.*

X

Un auteur autrichien[1] glorifie la science allemande pour avoir fait cette découverte que les dettes perpétuelles constituent un élément organique naturel et indispensable de la vie économique d'un État, et que le chiffre de la dette n'est jamais trop élevé, tant que les intérêts peuvent être couverts facilement par les impôts

La science allemande déduit ce beau principe de ce que l'emprunt est fait en vue du bien des générations ultérieures; de ce que le présent ne pouvant pas faire face aux besoins futurs, il en résulte qu'il faut escompter par le crédit les revenus de l'avenir. Or on peut faire impunément cette anticipation, à la condition que l'emploi de l'emprunt ait pour effet d'augmenter la puissance contributive capable de payer les intérêts des sommes empruntées et dépensées.

Il nous paraît que la science allemande (passons sur l'inanité et la vanité de cette appellation) a fait là une découverte qui ne supporte pas l'examen. Dans cette théorie, on part de ce fait, que l'emprunt est consommé utilement et productive-

[1] M. L. de Ste v, auteur d'un traité de finances. Voyez sur cet ouvrage un article de M. Ott dans le *Journal des économistes*, de décembre 1871, XXIV, p. 488.

ment pour les générations futures, ce qui a été jusqu'ici généralement l'inverse, car l'emprunt public a presque toujours été employé au rebours des intérêts des générations présentes et futures pour des préparatifs de guerre aboutissant à la ruine. Ainsi, même dans l'hypothèse d'un emploi rationnel, ce n'est également que par exception que cet emprunt pourra être dans les convenances de l'avenir, régulièrement et suffisamment reproductif des intérêts du capital avancé. Il faut n'avoir jamais réfléchi sur la nature des entreprises par voie administrative pour croire le contraire. Au surplus, peut-on avoir la prétention de deviner les besoins de l'avenir? C'est donc une théorie illusoire et dangereuse que celle qui consiste à charger les gouvernements d'escompter les revenus de l'avenir, sous le prétexte de les bien employer, et à autoriser ces mêmes gouvernements à accroître la dette tant que l'impôt peut faire face aux intérêts.

La science allemande sur ce point consiste dans l'accouplement des sophismes suivants : — l'emprunt, créateur de richesse,—l'impôt, le meilleur des placements,—l'omniscience et l'omnipuissance du gouvernement, etc., — engendrant le socialisme bureaucratique et ....allemand.

Nous revenons plus loin (chap. XIX, § 5), sur l'emploi de l'emprunt et sur la difficulté, pour l'État, de le rendre productif. Disons seulement ici, d'après tout ce qui précède, qu'il est de sens commun que la vie économique des États fonctionnera toujours d'autant mieux qu'ils auront moins de dettes, exutoires prétendus organiques par la science allemande.

I

Enfin, on a dit que les emprunts étaient comme l'artillerie, et qu'un peuple ne pouvait s'en passer dans un moment de

danger quand les autres y avaient recours ; — et, à ce propos, on a invoqué le *patriotisme* des capitaux.

En admettant la comparaison, et abstraction faite des avantages que présente l'impôt pour subvenir aux préparatifs militaires, on voudra bien avouer que la meilleure condition pour contracter des emprunts est de ne rien devoir.

Si donc il faut emprunter, le meilleur moyen de réussir, d'obtenir du crédit, c'est de ne pas en user avant le moment fatal. Il est parfaitement inutile de se faire la main : les capilistes ne sont pas comme ces officiers spéciaux, dont il faut, dit-on, toujours maintenir le cadre organisé. — Ce serait d'ailleurs peine perdue ; lorsque la crise est énergique, les capitaux des prêteurs de profession passent à l'ennemi, si celui-ci leur offre assez de chances de succès, et la patrie ne peut les retenir que par l'appât des bénéfices et à force de sacrifices, lors même que leurs possesseurs sont le plus dévoués à l'ordre de choses qu'il s'agit de défendre.

C'est l'expérience qui a montré qu'on ne doit jamais compter sur le dévouement des prêteurs à la plus juste des causes. Ce qu'il leur faut, c'est de la sécurité, ce sont des garanties. En 1776, l'Angleterre trouvait des capitaux pour soutenir les injustes monopoles qu'elle voulait imposer aux États-Unis, et ceux-ci n'en trouvaient point pour assurer leur indépendance. Au commencement du siècle, la France n'en trouvait guère pour lutter avec l'Europe, elle en eut plus facilement pour payer ses ennemis.

Jacques Laffitte, que nous citons plus haut, a bien dit[1] que si le gouvernement anglais est parvenu à emprunter vingt milliards en un demi-siècle, c'est qu'il n'a pas fait une guerre qui ne fût éminemment nationale et qui ne contribuât à procurer à son peuple ou plus de commerce ou plus de puissance. Mais,

[1] *Réflexions sur la réduction de la rente*, etc., p. 195, note.

selon nous, cette expérience prouve seulement que, lorsqu'un gouvernement pense comme les grands capitalistes, ceux-ci sont naturellement portés à lui venir en aide; elle ne prouve nullement que la cause défendue par l'Angleterre fût la plus juste. On a ensuite trop vanté le patriotisme des prêteurs, qui n'étaient pas tous Anglais, dans cette déplorable et inutile lutte qui s'est terminée à Waterloo : s'il y en a eu qui aient obéi à une noble impulsion, un bien plus grand nombre a avancé ses capitaux à la Grande-Bretagne plutôt qu'à la France, uniquement parce que la situation de la Grande-Bretagne leur a inspiré plus de confiance que celle de la France, et qu'ils ont entrevu plus de profits avec l'une qu'avec l'autre.

Après vingt-cinq ans de paix, l'Europe est retombée dans une période d'agitation guerrière et de luttes internationales. On a de nouveau emprunté par centaines de millions dans tous les États, et au moment où nous écrivons la France procède par milliards pour faire face aux obligations imposées par l'Allemagne. L'argument du patriotisme des capitaux a été remis en circulation. On a dit des deux côtés du Rhin que l'empressement des souscripteurs d'emprunts tenait à leur attachement à la personne du souverain et à la dynastie, etc., c'est la même illusion que ci-dessus : les emprunts français ont été souscrits avec empressement depuis quinze ans sous le second empire, comme on vient de souscrire l'emprunt colossal de deux millards, un an après la chute de ce même empire, uniquement parce qu'on a le sentiment que la France a encore assez de ressources pour payer les fautes commises. Il en sera ainsi tant que les détenteurs d'épargnes, soit nationaux, soit étrangers, conserveront la même assurance. Mais si, ce qu'à Dieu ne plaise, ce sentiment venait à changer, les capitalistes les plus patriotes, ceux-là même qui donneraient leur vie pour la défense du pays, ne souscriraient plus aux emprunts de la patrie en détresse.

Telle est la nature des hommes et celle des choses, à la-

quelle ne pourront rien changer toutes les objurgations militaristes, patriotiques, démocratiques, dynastiques ou républicaines.

XII

En résumé, il y a illusion dangereuse à croire et souvent fourberie à dire :

Que l'État en empruntant crée valeur et richesse ;

Qu'une nation s'enrichit par les emprunts publics ;

Que l'emprunt est un moyen d'encourager l'industrie ;

Que les intérêts, payés par la main droite (les contribuables), à la main gauche (les prêteurs), ne sont pas une perte pour la nation ;

Que l'État rend sans perte, à la circulation, les fonds qu'il en retire par l'emprunt ;

Que l'emprunt est un bon moyen de stimuler l'épargne et de faciliter le placement, — tandis, au contraire, qu'il en provoque et facilite la dissipation ;

Que ce moyen vaut mieux quand les fonds sont fournis par des capitalistes étrangers, — lesquels soutirent des intérêts annuels pris sur les revenus des capitaux nationaux ;

Que les emprunts retiennent les capitaux dans le pays, — tandis que ces capitaux y sont dissipés ;

Que les emprunts ont fait prospérer l'Angleterre, — laquelle serait bien plus prospère si elle n'eût pas fait les guerres qui l'ont forcée à emprunter tant de milliards ;

Qu'il y a nécessité ou avantage à imiter les États qui emploient ce prétendu moyen de progrès—qui n'est qu'un moyen de ruine;

Que les capitaux sont accessibles au sentiment de patriotisme, — tandis qu'il est de leur essence de rechercher la sécurité, les garanties et les gros intérêts, même lorsqu'ils appartiennent à des patriotes capables de sacrifier leurs personnes à un moment donné.

II. Des effets des emprunts publics.

En examinant les sophismes au sujet des emprunts, nous avons aussi analysé leurs effets à divers égards. En parlant des emprunts, il faut se reporter d'autre part à ce qui a été dit touchant les effets généraux des impôts[1]; puisque tout emprunt se résume en une augmentation d'impôts. Mais il nous reste à formuler quelques indications spéciales aux emprunts.

La question des emprunts est fondamentale. Les idées qu'on s'est faites jusqu'à ce jour sur ce sujet sont soi-disant financières et politiques mais tout à fait anti-économiques. Pour que le public en ait une notion exacte, de nombreux préjugés, on vient de le voir, restent encore à combattre.

Les hommes d'État ne sont pas toujours les premiers à vouloir comprendre : il est si agréable de disposer de la fortune des contribuables, d'en user largement, de se croire pour cela gens habiles, et acquérir ainsi des droits à la reconnaissance publique !

Les publicistes ne sauraient trop méditer les doctrines de Sully, de Vauban, de Boisguillebert, de Quesnay, de Colbert[2], de Hume, de Turgot, de Smith, de J.-B. Say, de Ricardo, de Florez Estrada, et de tous les économistes, en général, qui ont

[1] Voy. chap. IX, § 2, p. 24.

[2] Colbert avait les emprunts en horreur. Son collègue Louvois redoutait au contraire les impôts, qui auraient fait décrier la guerre. Avant de se déterminer entre une augmentation d'impôts ou d'emprunts, Louis XIV consulta un jour Lamoignon, qui ne fut pas de l'avis de Colbert. A l'issue de cette conférence, Colbert dit à Lamoignon : « Vous triomphez, vous pensez avoir fait l'action d'un homme de bien ; eh ! ne savais-je pas, comme vous, que le roi trouverait de l'argent à emprunter? mais je me gardais bien de le dire. Voilà donc la voie des emprunts ouverte ! Quel moyen restera-t-il désormais d'arrêter le roi dans ses dépenses ? Après les emprunts, il faudra des impôts pour les payer ; et si les emprunts n'ont point de bornes, les impôts n'en auront pas davantage. » (*Vie de*

prêché le bon sens, la justice, l'économie, la modération des impôts et signalé les dangers des emprunts.

« Que l'État évite, disait Quesnay, des emprunts qui forment des rentes financières, qui le chargent de dettes dévorantes... Ces fortunes séparent la finance de l'agriculture, et privent les campagnes des richesses nécessaires pour l'amélioration des biens-fonds et pour l'exploitation de la culture des terres[1].

« Qu'on n'espère, ajoutait-il, des ressources pour les besoins extraordinaires d'un État que de la prospérité de la nation, et non du crédit des financiers ; car les fortunes pécuniaires sont des richesses clandestines qui ne connaissent ni roi ni patrie[2]. »

Florez Estrada[3], dans son *Cours d'économie politique éclectique*, résume ainsi les maux qu'occasionne le système des emprunts publics[4], en une espèce de litanie peu consolante, que nous abrégeons d'une part et que nous complétons de l'autre.

M. le président de Lamoignon. Paris, Nyon, 1781, in-4°). — *Histoire de la vie et de l'admin. de Colbert*, par M. P. Clément, 1846, in-8°, p. 346.

Turgot, en entrant aux affaires, formulait ainsi son programme à Louis XVI : « Pas d'emprunt, pas d'impôt nouveau, pas de banqueroute. »

Pour Sully, voir ses *Mémoires ;* — pour Vauban et Boisguillebert, voir *la Dîme royale*, le *Factum de la France* et le *Détail de la France*, reproduits dans les *Économistes financiers du dix-huitième siècle*, t. 1er de la *Collection des principaux économistes ;* — pour Hume, voir ses *Essais*, etc. (cité à la fin du chap. xv.) ; — pour J. B. Say et Ricardo, voir leurs Traités.

[1] XXXe et dernière maxime de gouvernement. *Physiocrates*, p. 104, de la *Collection des principaux économistes*, de Guillaumin.

[2] XXIXe maxime. — Ils s'intitulaient assez volontiers les colonnes de l'État. — A cela Louis XV aurait dit : « Les financiers soutiennent un royaume comme la corde soutient le pendu. »

[3] Traduit de l'espagnol par M. Galibert, 3 vol. in-8. Paris, Treuttell et Wurtz, 1833. Cet ouvrage a été écrit en Angleterre pendant l'exil de l'auteur, un des hommes importants de la péninsule pendant les premières années du siècle, époque à laquelle il prit une part énergique dans la lutte contre l'occupation française.

[4] Nous en omettons quelques-uns qui nous paraissent moins faciles à déduire.

L'emprunt entraîne les nations et leur gouvernements à la prodigalité ;

Il est cause que les gouvernements existants dévorent les ressources des sociétés futures ;

Il fait naître des guerres injustes[1]; — il agit (avons-nous dit), comme prime à la destruction des hommes, et contribue à consolider le despotisme ;

Il affranchit de l'impôt le revenu des classes les plus fortunées[2], et il diminue le nombre des contribuables ;

Il augmente le nombre des capitalistes oisifs (agioteurs), et diminue celui des capitalistes actifs (entrepreneurs d'industrie) ;

Il enlève à l'agriculture et à l'industrie cette portion du capital qui s'emploie aux spéculations de Bourse ;

Il éteint ainsi l'amour du travail et de la frugalité ;

Il prive l'industrie d'un grand nombre de bras utiles ;

Il fait renchérir les produits nationaux, et par conséquent empêche l'exportation et la circulation de la richesse ;

Il occasionne au pays un sacrifice plus grand que celui auquel il serait assujetti si le gouvernement prélevait, au moyen d'une contribution, les fonds extraordinaires qu'il reçoit de l'emprunt ;

Enfin, il fait augmenter le taux de l'intérêt des capitaux, et par conséquent diminuer les profits de l'industrie et du travail ;

Ce qui cause à l'industrie un préjudice qui est, aux yeux de l'économiste espagnol, le plus grave de tous ceux qui ont été énumérés.

Ajoutons que, par le développement des emprunts, le Trésor public fait subir aux épargnes un *drainage* qui attire artificiellement le capital circulant et le crédit dans les grands centres aux dépens des extrémités, d'où la vie tend à se retirer.

[1] Il les facilite, il les multiplie.

[2] Dans le système actuel où les impôts indirects prédominent.

Ajoutons encore que le grossissement de la dette nécessite tôt ou tard l'emploi de procédés de réduction ou de liquidation en désaccord avec la justice et la probité absolues. Ce que disait A. Smith, il y a cent ans, est encore trop souvent vrai aujourd'hui. « Quand la dette nationale s'est une fois grossie jusqu'à un certain point, il n'y a pas, je crois, un seul exemple qu'elle ait été loyalement et complétement payée. Si jamais la libération a été opérée tout à fait, elle l'a toujours été par le moyen d'une banqueroute quelquefois ouverte et déclarée, souvent déguisée sous une apparence de payement[1]. »

En résumé, l'emprunt cause une énorme dépression à la fortune actuelle et à la fortune future; et, ce qui est pis, il exerce une action délétère sur la moralité des peuples et des gouvernants.

Ces effets sont naturellement moins sensibles si les emprunts sont de sommes relativement restreintes et s'ils sont effectués à des périodes éloignées; — ils sont en partie compensés par les bons effets de l'usage qu'on en fait, si l'emploi est reproductif; — ils sont aggravés dans le cas contraire.

A. Smith disait, il y aura bientôt cent ans (1775): « Les progrès des dettes énormes écrasent à présent toutes les grandes nations, et probablement les ruineront toutes à la longue[2]. » On pourrait objecter que Smith n'a pas été bon prophète, que les grandes nations n'ont pas cessé d'emprunter et qu'elles n'ont pas été ruinées. Mais il y a à répondre que la plupart de ces nations ont fraudé leurs créanciers par d'énormes réductions dites *consolidations !* ou par des faillites partielles ou totales, ou par des papiers-monnaie dépréciés, ou par des ruines et des souffrances individuelles dont il est impossible de chiffrer l'importance. Que si cette énorme déperdition n'avait

[1] Liv. V, chap III.
[2] Liv V, chap. VIII, p. 617 de l'édition Guillaumin, grand in-8°.

pas eu lieu, ces grandes nations auraient eu à supporter moins de révolutions ou de crises, les populations auraient moins souffert, elles auraient joui de plus de bien-être et seraient aujourd'hui dans une prospérité double ou triple de celles que nous pouvons observer dans les pays où il y a réellement aisance et prospérité.

Nous répondrons encore que si les nations ne sont pas ruinées, malgré l'énorme gaspillage qui effrayait Smith, c'est que les ressources s'y sont développées grâce à l'expansion de l'industrie (conséquence d'une plus large application, après la révolution, des principes libéraux de Smith), et que l'accroissement des richesses est venu neutraliser la cause des ruines.

En admettant que la ruine ne soit que commencée pour les plus puissantes de ces nations, qui oserait dire que la continuation de ce système, que le doublement ou le triplement du fardeau n'amèneront pas la catastrophe prédite par Smith? qui oserait dire, par exemple, que l'Angleterre aurait pu continuer de 1815 à 1830 les colossales dépenses faites de 1800 à 1815; que la France pourrait se livrer une deuxième et troisième fois à la débauche financière à laquelle nous avons assisté de 1855 à 1870 ?... et supporter périodiquement des saignées de dix milliards comme celles que lui aura values la guerre folle entreprise contre l'Allemagne?

Ce que nous disons des États s'applique aux provinces, aux départements et aux grandes villes qui empruntent.

Adam Smith constatait, dans les termes suivants, les effets déjà produits de son temps.

« La pratique de créer des fonds perpétuels a successivement affaibli tout État qui l'a adoptée. Il semble que ce sont les républiques d'Italie qui ont commencé à en faire usage. Gênes et Venise, les deux seules de ces républiques qui puissent encore prétendre à une existence indépendante, se sont l'une

et l'autre affaiblies par cette pratique. L'Espagne paraît avoir emprunté cette méthode aux républiques d'Italie, et comme ses impôts sont vraisemblablement établis moins judicieusement que les leurs, elle a souffert d'une telle pratique encore plus qu'elles, à proportion de ses forces naturelles. La dette de l'Espagne est d'une date fort ancienne. Ce royaume était déjà très-obéré avant la fin du seizième siècle, environ cent ans avant que l'Angleterre dût un sou.

« La France, malgré ses ressources naturelles, languit sous un fardeau accablant du même genre. La république des Provinces-Unies est aussi épuisée par les dettes que l'est Gênes ou Venise. Est-il à présumer qu'une pratique qui a porté avec elle la langueur ou la détresse dans tout autre pays, sera pour la Grande-Bretagne seule exempte de suites fâcheuses[1] ? »

[1] Smith, Liv. V, ch. III, p. 643, *Collection des principaux économistes.*

CHAPITRE XVIII

REMBOURSEMENT OU PAYEMENT DE LA DETTE. — AMORTISSEMENT BANQUEROUTE. — RÉDUCTION.

S'il y a avantage pour un État à rembourser la dette publique.— II. Des divers moyens de payer la dette.—III. Des caisses d'Amortissement.— IV. Détails historiques.—De la Réduction et de la Conversion des rentes. —V. de la Banqueroute. — VI. Conclusion.

I. S'Il y a avantage pour un État à rembourser la dette publique.

Il en est d'un pays comme d'un particulier; et il est certainement avantageux qu'il se débarrasse de ses charges, qu'il paye ses dettes quand il en a contracté.

Mais cette opinion a eu des contradicteurs sérieux, pour le cas, bien entendu, où le gouvernement n'a pris aucun engagement. M. J. Dupuit, inspecteur général des ponts et chaussées, un des meilleurs économistes que nous ayons connus, émettait il y a quelques années au sein de la Société d'économie politique[1], cet avis, que lorsque l'État ne s'est pas engagé à rembourser, il est juste et profitable aux intérêts pu-

[1] Voy. le *Journal des économistes* de juin 1860.

blics de ne porter aucune somme au budget en vue de l'amortissement de la dette, et que, s'il y a des excédants de recette, il vaut mieux procéder par voie de réduction d'impôts que par voie d'amortissement de la dette. Voici comment il motivait son opinion.

Au point de vue de la justice, la génération présente s'acquitte de tous ses devoirs en payant l'intérêt du capital dépensé pour créer certains avantages dont elle jouit et qu'elle transmettra aux générations futures. — Au point de vue de l'utilité, il n'y a dans le remboursement aucune richesse produite. Quand on demande au contribuable 70 francs pour amortir 3 francs de la rente publique, le contribuable est bien dégrévé de 3 francs d'impôt, mais son revenu est diminué d'autant, si ce n'est plus ; car si l'État lui avait laissé son capital de 70 francs, il est probable qu'il lui eût fait produire davantage, sans compter les frais de perception des 70 francs et le prix des services des intermédiaires pour les achats des rentes ; donc l'État s'appauvrit au lieu de s'enrichir en payant ses dettes (contrairement au dicton vulgaire), et il fait mieux de laisser les fonds entre les mains des contribuables, qui leur font produire un revenu en sus de l'intérêt de la dette.

A cette opinion on peut faire diverses réponses.

Premièrement, en ce qui concerne le point de vue de la justice, il est à remarquer que M. Dupuit ne considérait que les emprunts employés reproductivement, ce qui est l'exception ; — il est vrai qu'il pouvait dire à son tour que la génération actuelle, n'ayant pas contracté toute la dette, ne doit pas la payer à elle seule ; — à quoi on pourrait répondre qu'il ne s'agit, dans ce raisonnement, que de la dette actuellement contractée.

Secondement, en ce qui touche l'avantage qu'il y a à payer

ses dettes, il faut faire la distinction entre l'Individu et la Nation, distinction fondamentale dans les questions économiques et sans laquelle la confusion est inévitable dans bien des cas.

La Nation, l'être collectif, ne s'enrichit pas positivement en payant ses dettes, pas plus que les particuliers. Elle est obligée de faire un sacrifice pour se débarrasser d'une charge; mais elle éclaircit, elle simplifie sa situation, elle est dans la voie de l'ordre, de l'économie et de la prévoyance; et par cela même elle améliore sa position. C'est le sens du proverbe: « Qui paye ses dettes s'enrichit. » De plus, elle augmente son crédit et ses facultés d'emprunt pour le jour où, à tort ou à raison, elle devra emprunter.

Pour les contribuables, les choses se passent autrement; c'est avec l'intérêt d'un capital qu'ils payent l'intérêt de la dette, et c'est par l'abandon du capital que la dette disparaît. Or il s'agit de déterminer lequel vaut mieux pour le contribuable de conserver son capital, sauf à en donner le revenu, ou d'abandonner tout de suite son capital. — Si le capital entre les mains de son possesseur produit plus que l'intérêt de la dette, M. Dupuit a raison; il a tort dans le cas contraire. Or c'est là un point variable comme l'aptitude du contribuable et les conditions dans lesquelles il se trouve, et que personne ne peut préciser. Mais l'État a toujours avantage à se libérer par les raisons que nous venons d'énumérer. Ajoutons que le capital remboursé pourra passer dans d'autres mains qui pourront l'employer fructueusement.

Donc il est bon, à tous égards, qu'un État paye sa dette; — et, quand même il serait démontré qu'un État n'a pas intérêt à payer sa dette, il serait absurde d'en conclure qu'il peut impunément grossir sa dette, en vertu de cette grotesque maxime — que ne pas payer ses dettes, c'est ne pas en avoir.

En effet, remboursable ou non, remboursé ou non, l'em-

prunt n'en a pas moins les désastreux effets indiqués ci-dessus (ch. XVII, § II).

Nous venons d'examiner la question des avantages du remboursement de la dette. Il nous reste un mot à dire sur celle de savoir s'il ne vaut pas mieux opérer des réductions d'impôts.

Assurément, tant qu'il y a des impôts trop lourds, trop mal répartis, il vaut mieux consacrer les excédants de recette à les réformer, et c'est ce qu'on a fait en Angleterre pour opérer la réforme économique et financière; mais, ces améliorations obtenues, et l'impôt étant bien assis par hypothèse, le système d'extinction des dettes est préférable à celui de la perpétuité de la dette et, encore plus, à celui de l'accroissement de la dette.

Ajoutons comme dernière considération qui est la conséquence de tout ce que nous venons de dire, que par le système de la rente perpétuelle on a l'air de ne jamais payer la dette, tandis qu'on *la paye et qu'on la repaye* indéfiniment sous forme d'intérêt.

II. Des divers moyens de payer la dette publique.

Payer, rembourser, réduire la dette sont des synonymes, dans la langue financière ; mais le remboursement emporte l'idée d'une exonération complète, par opposition à la réduction qui n'est qu'une diminution; l'amortissement désigne exactement une série de payements réguliers, annuels ou semestiels, à l'aide d'un mécanisme utilisant au profit du débiteur l'action productive de l'intérêt.

On peut énumérer plusieurs moyens plus ou moins pratique, pour arriver à l'extinction ou au moins à la diminution de la dette publique : — 1° le payement total par un sacrifice

immédiat ou réparti sur un petit nombre d'années, d'une partie de la fortune des citoyens ; — 2° la transformation de la dette collective en dette individuelle des citoyens ; — 3° l'aliénation du domaine public ; — 4° les réformes pouvant aboutir à des réductions de dépenses ou à des augmentations de recettes ; — 5° l'amortissement au moyen des ressources d'un impôt additionnel destiné à fournir un fonds d'amortissement avec ou sans le mécanisme d'une *caisse d'amortissement ;* — 6° la conversion des rentes ou réduction du taux de l'intérêt ; — 7° la violation des engagements de l'État.

Ricardo pensait qu'une nation peut arriver à éteindre sa dette par la vente d'une partie des propriétés de ses citoyens, et Florez Estrada ne craignait pas d'avancer qu'il n'est point de pays qui, payant religieusement sa dette, ne puisse ainsi la racheter en un seul payement, quelque considérable qu'elle soit[1] ; car comment servirait-il les intérêts, s'il n'avait pas un fonds qui produit la somme suffisante pour payer ces intérêts, c'est-à-dire les contributions ordinaires et tout ce qui est nécessaire à la subsistance de ses habitants ?

Fût-il exact en théorie, fût-il possible, ce moyen exigerait dans la pratique un héroïsme dont ne sont capables ni l'État ni les citoyens. Mais il laisse à désirer même en théorie ; car dans les sources des revenus payant l'intérêt de la dette, il y a les facultés personnelles et l'industrie, que les contribuables ne peuvent aliéner, ni céder aux créanciers de l'État. Au surplus, les propriétés disponibles ne sont pas comme des fruits dont on pourrait découper et aliéner quelques tranches pour l'extinction de la dette.

On a dit à ce sujet qu'on pouvait bien mettre toute la dette publique à la charge de la propriété, parce que la génération actuelle n'est tenue de payer les dettes de celles qui l'ont pré-

[1] Voy. *Cours*, p. 237.

cédée qu'avec les biens que celles-ci lui ont transmis ; mais peut-on dire que les propriétés (terres défrichées, canaux, constructions, manufactures), n'ont profité qu'à ceux qui les possèdent ? Est-ce que les non-propriétaires ne profitent pas aussi de l'héritage commun en améliorations, en routes, en science acquise, etc., etc.? La propriété, foncière ou capitaliste, ne doit contribuer au remboursement de la dette publique que dans la même proportion où elle doit contribuer aux autres dépenses de l'État.

En second lieu, on a aussi mis en avant la transformation de la dette collective en dette individuelle par une répartition entre les particuliers ; mais ce procédé détruirait l'assurance mutuelle des contribuables, dont les plus pauvres, n'ayant pas de garanties à offrir, devraient payer un impôt supérieur à leur part dans la dette actuelle.

Passons à des moyens plus pratiques. Avec un bon système d'impôts, dans l'hypothèse de l'impôt sur le revenu bien assis, fonctionnant régulièrement (voy. chap. IX), un État, une ville pourraient en quelques années faire sur la fortune des citoyens des prélèvements suffisants pour éteindre la dette. Voilà, par exemple, la France obligée de payer 5 milliards par suite des sottises criminelles et barbares de son gouvernement et de celui des Prussiens : il serait très-possible qu'elle s'imposât extraordinairement pour un quinzième ou un vingtième de son revenu pendant quelques années pour être au bout de cette période entièrement exonérée ; cela vaudrait infiniment mieux que de se charger d'autres impôts sur les moyens de travail qui fonctionneront comme des impôts de cherté, mettront obstacle aux exportations et rendront la délivrance plus onéreuse. Mais ce moyen est encore trop peu étudié, trop héroïque pour avoir chance de succès.

Un quatrième moyen, plus facile, c'est l'aliénation du domaine public, quand il y en a un, comme dans plusieurs États allemands (voy. p. 13), où la dette coûte 4 1/2, par exemple, et où les domaines produisent 2 pour 100, grâce à l'influence des personnages qui se trouvent bien de ce système d'administration. Mais ce moyen est limité et ne peut offrir que des ressources partielles. Toutefois on ne saurait trop le recommander dans la limite des ressources disponibles; mieux vaut ne rien posséder, quand on ne tire pas un bon parti de ce qu'on a, que d'avoir des dettes portant intérêt.

Cinquième moyen. Mais le vrai moyen, le moyen à la fois fécond et essentiellement pratique, consiste dans la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes, et dans l'emploi de la différence ou *excédant de recettes* à l'extinction de la dette, *à mesure* qu'elle se produit. — Nous disons à mesure qu'elle se produit, parce que sans cela, la ressource ne tardera pas à disparaître, et les théoriciens ne manqueront pas pour prouver qu'on peut en faire un meilleur emploi, dans un intérêt politique ou même démocratique.

La république des États-Unis a plus d'une fois éteint sa dette par ce moyen vulgaire en théorie, mais qui exige néanmoins dans l'application une volonté ferme et intelligente de la part des gouvernements[1].

La Hollande qui, la première, a connu les emprunts publics (page 189), et qui a été un des États les plus endettés, est parvenue de nos jours à amoindrir annuellement sa dette de quelques millions de rente, par le simple excédant des recettes sur les dépenses.

En Angleterre, on a renoncé au mécanisme compliqué et illusoire de la caisse d'amortissement dont nous allons parler, et on emploie simplement aujourd'hui les excédants des re-

[1] Voy. une Note finale.

cettes, quand il y en a, à la diminution de la dette consolidée.

Nous entrons, au chapitre suivant, dans quelques considérations sur les réformes financières capables de produire un excédant de recettes, soit par une réduction de dépenses, soit par une augmentation de recettes. Cet excédant de recettes peut être appliqué soit au rachat des titres de rentes dites perpétuelles, soit au remboursement à des époques déterminées, et par voie de tirage au sort, des obligations à terme, comme cela a lieu pour les emprunts de la ville de Paris, de quelques États européens et des compagnies de chemins de fer, de crédit foncier[1], etc.

Quels qu'ils soient, les remboursements annuels, suivis d'annulation de titres, fonctionnent comme des annuités pour l'extinction de la dette. Tous les ans, celle-ci diminue à la fois et de la somme annuelle rachetée, et des intérêts composés des annuités précédentes, ainsi que cela se passe en Hollande.

Sixième moyen. En admettant que cet excédant de recettes n'existe pas, les gouvernements peuvent rembourser des emprunts onéreux, faits aux époques difficiles, par des emprunts successifs à de meilleures conditions et ils pourront le faire à des conditions d'autant meilleures qu'ils sont plus fidèles à leurs engagements. C'est le système qu'appliquent les États-Unis, qui ont renoncé au mode trompeur des emprunts à intérêts désignés par un taux d'intérêt bas et uniforme. (Voy. chap. xv, § 2.)

Un septième moyen consiste à constituer un *fonds d'amortissement*, soit par les procédés ci-dessus, soit par une impôt ad-

[1] Voy. le *Traité d'écon. politique*, ch. xxi, pour les institutions de Crédit foncier

ditionnel, soit par des prélèvements spéciaux sur la recette générale, et à le confier à une administration spéciale ou Caisse d'amortissement chargée d'accumuler ces ressources, de les conserver pour racheter des titres de la dette au moment où la baisse se produit. Ce moyen est très-rationnel ; mais l'opinion démontre qu'il est des plus trompeurs et des plus dangereux : les pouvoirs publics, qu'ils soient populaires ou aristocratiques, insurrectionnels ou d'origine divine, parlementaires ou personnels, ne manquent jamais d'occasions et de raisons pour détourner le fonds d'amortissement de son objet primitif et lui donner un meilleur emploi, un emploi plus conforme, disent-ils, à la vraie science financière !

C'est le reproche que nous adresserions au plan exposé par M. W. Lucas Sargant[1], dans un livre récent plein de critiques sensées, de faits intéressants et de détails historiques propres à éclaircir la question qui nous occupe dans ce chapitre.

Ce procédé de M. L. Sargant n'est qu'une modification de celui de 1786; l'auteur ne propose plus de lever un impôt additionnel permanent, qui serait appliqué directement à l'extinction, il conseille de percevoir durant un petit nombre d'années, par fractions successives, une somme qui serait remise à des commissaires spéciaux chargés de la placer non en rentes sur l'État mais en titres (*securities*) comme ceux détenus par les grandes compagnies d'assurance : ces titres produisant des intérêts qui seraient placés de même. M. Sargant estime que, par l'action de l'intérêt composé, une somme de 30 millions sterling pourrait rembourser la dette actuelle au bout d'environ 100 ans.

Mais M. L. Sargant ne nous donne pas le moyen d'empêcher ces 30 millions une fois constitués de s'évanouir par une décision en règle du parlement, des lords et de la reine.

[1] *Apology for Sinking funds*, Londres, Williams and Norgate, 1868, vol. in-8°.

Dans le paragraphe qui suit, nous donnons d'autres explications sur ce moyen mis à la mode par les Anglais à la fin du dernier siècle, et qu'ils ont abandonné au retour de la paix, après 1815.

Nous entrerons ensuite dans quelques développements ; — sur le huitième moyen, qui consiste dans la *conversion* des rentes ou *réduction* forcée à un intérêt moindre par la menace du *remboursement* à un moment de prospérité et de hausse des titres ; — et sur le dernier moyen à la fois le plus radical, le plus inique et le moins profitable, qui consiste simplement dans la violation des engagements de l'État.

III. Des Caisses d'amortissement. — Détails historiques.

Le besoin d'amortissement, soit pour éteindre la dette, soit pour inspirer confiance aux prêteurs, a dû surgir avec la pratique des dettes, et, avec ce besoin, l'idée d'un *fonds spécial* d'amortissement. Smith nous rappelle que dès 1665, les États de Hollande avaient appliqué à l'extinction de la dette publique la somme annuelle laissée libre par une conversion de leur rente 5 pour 100 en 4 pour 100 ; et le pape Innocent XI avait fait une opération toute semblable, en 1685, pour les finances de l'État ecclésiastique.

On lit dans Robert Hamilton[1] que la première application d'une caisse d'amortissement, en Angleterre, pour le rachat de la dette publique, remonte à 1716, sous le ministère de Walpole. On sait même que la proposition en fut faite quelques années auparavant sous le ministère du comte Stenhope.

En France, des tentatives d'amortissement ont été faites vers la même époque par Colbert, qui, après avoir résisté aux emprunts avec énergie (voy. p. 238), fut obligé d'y accéder ; il

[1] *An inquiry concerning the national debt*, 8°. Édimbourg, 1813.

institua une *Caisse des emprunts à terme*, à l'aide de laquelle il parvint à n'emprunter qu'à 5 pour 100. Dans le siècle suivant, l'amortissement entra aussi, paraît-il, dans les préoccupations de Machault contrôleur général des finances (nommé en 1745) et des frères Pâris, célèbres banquiers de la cour ; il fut créé en 1765, une *Caisse de remboursement*, qui fut une véritable dérision[1].

Adam Smith constatait, quelques années après, la facilité avec laquelle les fonds d'amortissement sont détournés de leur destination.

« Pendant la paix la plus profonde, disait-il, il survient divers événements qui exigent une dépense extraordinaire ; et le gouvernement trouve toujours plus commode de satisfaire à cette dépense en détournant le fonds d'amortissement de sa destination qu'en mettant un nouvel impôt. Tout nouvel impôt est senti sur-le-champ plus ou moins par le peuple. Il occasionne toujours quelque murmure et ne passe pas sans rencontrer de l'opposition. Plus les impôts ont été multipliés, plus on presse fortement chaque article d'imposition et plus alors le peuple crie contre tout impôt nouveau, plus il devient difficile de trouver un nouvel objet imposable, ou de porter plus haut les impôts déjà établis. Mais une suspension momentanée de rachat de la dette n'est pas sentie immédiatement par le peuple et ne cause ni plaintes ni murmures. Emprunter sur le fonds d'amortissement est une ressource facile, et qui se présente d'elle-même pour se tirer de la difficulté du moment. Plus la dette publique se sera accumulée, plus il sera devenu indispensable de s'occuper sérieusement de la réduire, plus il sera dangereux, ruineux même, de détourner la moindre partie du fonds d'amortissement : moins

[1] Au dire de Dufresne Saint-Léon, cette caisse ne remboursa rien. Un beau jour, son dépôt fut versé au Trésor, et l'on donna mille écus par an aux deux conseillers chargés de le surveiller pour qu'ils se tinssent tranquilles. C'est Dufresne Saint-Léon lui-même, qui, en sa qualité de garde du trésor royal, payait les mille écus aux complaisants conseillers.

alors il est à présumer que la dette publique puisse être réduite à un degré un peu considérable; plus il faut s'attendre infailliblement à ce que le fonds d'amortissement sera détourné pour couvrir toutes les dépenses extraordinaires qui peuvent survenir en temps de paix. Quand une nation est déjà surchargée d'impôts, il n'y a que les besoins impérieux d'une nouvelle guerre, il n'y a que l'animosité de la vengeance nationale ou l'inquiétude pour la sûreté de la patrie qui puisse amener le peuple à se soumettre avec un peu de patience au joug d'un nouvel impôt : de là vient que les fonds d'amortissement sont si ordinairement détournés de leur destination[1]. »

C'est ce qui est arrivé par la suite lorsque, peu d'années après les paroles de Smith, fut instituée la Caisse d'amortissement basée sur la puissance de l'intérêt composé, signalée par le docteur Price, publiciste de renom[2], comme une mine inépuisable.

« A l'époque de Price, dit lord Granville, les principes déjà mis en avant en 1716 reprirent faveur, et en 1786 ils furent remis en pratique aux acclamations de tout le pays ; les circonstances de l'époque ne contribuèrent pas peu à produire cet engouement général. A la fin de la guerre d'Amérique, la perte de nos colonies si longtemps l'objet d'une tendre sollicitude de la part de la métropole, l'énormité de la dette contractée pour soutenir une lutte infructueuse, le déficit du revenu produit par l'excès de la dépense, tout cela avait répandu

[1] Smith, liv. V, ch. III, p. 632, éd. in-8°.

[2] *Observations on reversionary payement annuities*, etc. (*Observ. sur les payements réversibles* (tontines), *sur les annuités*, etc.). Londres, 1769. 1 vol. in-8°. Le docteur Price, mort en 1794, était ministre dissident et mathématicien.

On l'a présenté comme inventeur de l'amortissement, dont l'idée et l'application sont antérieures, nous venons de le faire remarquer. En ce qui touche même l'utilisation de la puissance de l'intérêt composé, l'idée en avait été publiée en Angleterre même par Nathaniel Ground dans un *Essay on the public debt*. On a aussi attribué la découverte du procédé de l'amortissement à Amatio Grimaldi, génois du seizième siècle.

sur l'avenir de la nation un nuage de tristesse et de crainte dont peuvent difficilement se faire une idée ceux qui n'ont pas été contemporains de ces événements. Il semblait que nos ressources ordinaires ne fussent plus en rapport avec l'immensité des besoins du pays, et que quelque création nouvelle fût indispensable pour nous sauver. C'est dans ces circonstances que fut présenté le projet d'établir un fonds d'amortissement qui devrait s'accumuler sans interruption à intérêt composé, à travers toutes les alternatives de guerre et de paix, et qui par ce moyen pourrait s'élever, au moins en chiffres, à toute grandeur assignable. Ce projet captiva toutes les imaginations : on s'élança sans autre réflexion au-devant de l'espoir si flatteur d'un soulagement sûr et immense[1]. »

Sous l'influence des événements, l'idée d'utiliser l'action de l'intérêt composé comme une mine inépuisable se répandit parmi les hommes du gouvernement, et Pitt contribua particulièrement à vulgariser cette illusion pour grossir les recettes du fisc à l'aide de ce tonneau des Danaïdes placé devant les yeux des contribuables.

Ainsi commença en 1786 cette institution, qui a duré jusqu'en 1829 et qui a été imitée en France et d'autres pays.

Voici maintenant comment fonctionnent les institutions administratives, dites *Caisses d'amortissement*, par lesquelles on se proposait d'amortir la dette en utilisant la puissance de l'intérêt composé, et dont on s'est servi, par le fait, pour emprunter plus qu'on n'a remboursé.

Si, par exemple, l'État emprunte 100 millions à 5 p. 100, il demande tous les ans 5 millions à l'impôt pour servir la rente, plus 1 million, par exemple, ou toute autre somme pour amortir; il verse ce million à une caisse particulière qui l'em-

[1] *Essai sur les prétendus avantages de l'amortissement.* Londres, 1818, in-8°. L'auteur avait été un des plus chauds partisans de la création de cet établissement ; plus tard, il contribua à en faire voter la suppression par le parlement en 1829.

ploie à racheter, de temps en temps et aux moments les plus favorables, une pareille somme d'emprunt. La caisse se met aux lieu et place des créanciers de l'État, et elle encaisse les intérêts des sommes qu'elle a consacrées à ce même rachat[1]. La caisse d'amortissement recueille donc les intérêts des intérêts, et le calcul indique qu'au bout de trente-six ans elle peut avoir, dans l'hypothèse théorique de rachats réguliers sans intermittences, un capital égal à 100 millions. Si la remise annuelle est moindre, la capitalisation dure plus longtemps : cinquante ans par exemple, avec une remise de 462,400 fr.

Ces calculs sont arithmétiquement exacts[2] ; mais cela n'a pas empêché que ce genre de caisses n'ait pas rempli, en fait, le but pour lequel elles ont été instituées. La principale raison en est que, lorsque les caisses ont une certaine somme, les gouvernements disposent rationnellement de leur *dotation* en opérant, comme on dit, l'*aliénation* du fonds d'amortissement, au lieu d'emprunter directement, — ce qui s'est fait souvent, en remboursant d'une main pendant qu'on empruntait de l'autre ; — et ce qui constitue une opération coûteuse qui ne profite qu'aux intermédiaires de la Bourse. C'est ainsi qu'avec la promesse et même l'intention de ne pas toucher au fonds d'amortissement, on est arrivé pratiquement à l'aliéner sans cesse.

En second lieu, il faut remarquer que si l'intérêt composé

[1] Les titres de rentes rachetés sont immobilisés et frappés d'un timbre spécial. On met l'indication de *non transférables* sur les titres français.

[2] Le calcul arithmétique indique qu'un capital placé à 6 pour 100 se trouve doublé après une période de onze ans, dix mois, vingt-deux jours. Voy. notre *Traité complet d'arithm. théorique et appliquée au commerce, à la Banque, aux finances*, 2e éd., in-8°, p. 476, — Price a calculé qu'un simple penny (gros sou = 10 1/2 centimes environ) placé à intérêt composé, depuis la naissance de Jésus-Christ jusqu'à 1791, se serait élevé à une valeur fantastique de plusieurs millions de globes d'or aussi vastes que notre planète. Ce résultat fabuleux n'étonnera pas ceux qui connaissent la rapidité des progressions. On a calculé qu'un centime, placé à 6 pour 100 le 1er javier 640, eût donné le 1er mai 1859, pour produit, un globe massif en or égal à celui de la terre. (Voy. les *Tables de l'intérêt composé*.) — Le calcul peut être exact; mais, en fait, il n'aurait pas fallu d'interruption dans le placement productif du capital et des intérêts.

peut reformer le capital en peu d'années, c'est à la condition de le faire produire par des rachats successifs, et d'annuler les titres, au lieu de tenir les fonds ou les titres dans la caisse, où ils ne tardent pas à tenter le fisc.

Les financiers politiques, en effet, ne se sont pas toujours proposé d'*amortir* et de *rembourser* les dettes. Le plus souvent ils n'ont eu d'autre but que d'inspirer confiance aux créanciers, et c'est pour arriver à ce résultat qu'ils ont vulgarisé des idées exagérées ou fausses sur la puissance de l'intérêt composé, sur la vertu du mécanisme des caisses d'amortissement, et qu'ils ont laissé croire qu'il y avait dans l'organisation de ces caisses un principe de régénération mystique des capitaux, tandis que ceux-ci ne se reproduisent que par l'action industrielle.

En fait, comme le plus souvent on a employé les fonds qui s'y étaient accumulés à un tout autre usage qu'au payement des emprunts, les caisses d'amortissement, au lieu d'amortir et d'éteindre les dettes, ont simplement servi, ainsi que l'ont particulièrement établi Adam Smith, R. Hamilton[1] et Ricardo[2], à faire croire au remboursement intégral des emprunts, à en rendre, par conséquent, la négociation plus facile, à en faire payer les intérêts de bonne grâce par le public, à faciliter le maniement de sommes énormes, à dissimuler la vérité et les charges des budgets.

« Un fonds d'amortissement (disait Adam Smith, avant l'expérience qui s'est encore poursuivie pendant ce siècle), quoique institué pour payer des dettes anciennes, facilite entièrement les moyens d'en contracter de nouvelles. C'est un fonds subsidiaire qu'on a toujours sous la main prêt à être hypothéqué pour venir au secours de quelques autres fonds

[1] *An inquiry... on the national debt.* (Recherches... sur la dette nationale). In-8°, 1813 ; trad. en français par Lassalle. Paris, Gide, 1817, in-8°.

[2] *Principes d'économie politique* et *Essay on Funding system.* Voy. ses *Œuvres* dans le t. XIII de la *Collection des principaux économistes.*

douteux, et sur lequel on se propose d'emprunter dans une nécessité publique[1]... Quand il survient des événements qui exigent une dépense extraordinaire, le gouvernement trouve toujours plus commode de satisfaire à cette dépense, en détournant le fonds d'amortissement, qu'en mettant un nouvel impôt... qui occasionne toujours quelques murmures. »

Ceci semble écrit d'hier. En fait, les gros spéculateurs ne sont pas dupes ; mais l'existence de la caisse d'amortissement aide leur action sur la masse des autres prêteurs.

Pour que l'amortissement cesse d'être une illusion économique et une fiction financière, il faut en outre qu'il résulte d'un excédant de recette. Sinon, les fonds qu'il absorbe produisent dans le budget un déficit que l'on comble par une augmentation de la dette flottante et ensuite par une consolidation des rentes, c'est-à-dire par un accroissement de la dette. — Sauf exception, telle est la marche ordinaire des choses.

Mais on peut parvenir au résultat voulu sans le rouage dispendieux d'une caisse spéciale. Le Trésor, nous l'avons dit, peut annuler tous les ans une somme convenue de rentes ; l'an d'après, il n'en a plus l'intérêt à payer, et ainsi de suite d'année en année. Il est évident qu'il fonctionne ainsi par annuités, et que tous les ans la dette diminue, non-seulement de la somme annuelle rachetée, mais des intérêts des intérêts des annuités payées. Il n'est pas nécessaire alors, dit avec raison J.-B. Say, que la caisse *Trésor* paye à une autre caisse *Amortissement* un excédant qu'elle peut employer elle-même. « Il vaut mieux cesser de payer chaque année une portion d'intérêts que de les accumuler pour les supprimer tous à fois... » quand on les supprime !

[1] Liv. V, chap. III. A. Smith montre que déjà, à cette époque, le fonds d'amortissement de la Grande-Bretagne avait été le plus souvent détourné de sa véritable destination.

On pourait penser que le montant de l'amortissement est plus en sûreté sous la protection d'une administration spéciale. Mais l'expérience prouve que les gouvernements et les législateurs ne sont nullement arrêtés par cette barrière. Le dépôt de la caisse a été violé par tous les gouvernements, et sous différents prétextes.

C'est pour avoir méconnu une idée si simple que la question d'amortissement s'est compliquée.

On a renoncé, nous l'avons dit, en Angleterre, à ce mécanisme financier, qui a cessé de fonctionner depuis 1829. De 1786, époque où Pitt établit la caisse d'amortissement, jusqu'à 1829, époque où on l'a supprimée, on compte, il est vrai, les sommes amorties par centaines de millions sterling ; mais on compte les emprunts par milliards[1].

Les États-Unis n'ont jamais eu de caisse d'amortissement ; ce qui ne les a pas empêchés de se libérer.

En France, cette institution, fondée en 1816, existe encore[2]. De 1816 à 1848, elle a eu à sa disposition 3 milliards et 178 millions ; elle a employé 1 milliard 633 millions à racheter des rentes et 1 milliard 545 millions ont passé dans les dépenses ; tandis que la caisse remboursait 1 milliard 633 millions de rentes, l'État, empruntait 3 milliards 429 millions. Depuis 1848, son action pour le rachat de la dette a été suspendue; puis reprise en 1859 et 1860, en vue des emprunts projetés; puis de nouveau suspendue, et de nouveau reprise dans la même prévision, qui ne s'est hélas ! que trop réalisée. Une loi de juillet 1866 a remis le mécanisme en mouvement, en modifiant la dotation de la caisse et le jeu du prétendu amortissement. En vertu de cette loi, on a affecté à la Caisse d'amortissement les bois

[1] De 1689 à 1813, l'Angleterre a eu 63 années de paix et 61 de guerre. Elle a emprunté 225 millions par an, et remboursé 14 millions. (Dufresne Saint-Léon, *Étude du crédit public*, p. 115)

[2] Il y avait bien une caisse de ce nom sous l'empire, depuis l'an VIII. Mais elle avait pour objet principal la garantie des obligations des receveurs généraux avançant l'impôt et d'autres bons ou délégations émises par le trésor public.

de l'État et leur produit, la nue propriété des chemins de fer devant ultérieurement faire retour à l'État, l'impôt du dixième sur le prix des places et du transport des marchandises en chemins de fer, la part des bénéfices que quelques-uns de ces chemins doivent payer à l'État, les bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations ; et aussi les excédants des recettes du budget, qui seraient affectés par la loi à cette destination (un vrai billet de la Châtre), le tout avec l'arrière-pensée des virements ultérieurs. — Mais la caisse a à sa charge les intérêts et amortissements des emprunts spéciaux et des actions de jouissance des canaux, des obligations trentenaires du trésor, les intérêts de garantie dues aux chemins de fer.

M. de Cavour, en demandant, il y a dix ans, l'établissement d'un grand livre pour la fusion des dettes des divers États italiens en une seule, proposait au parlement national (avril 1861) de renoncer à « l'ancien et fallacieux système d'amortissement... fiction inutile » (ce sont ses expressions), et de laisser aux lois annuelles du budget le soin de pourvoir à la diminution de la dette.

Faisons bien observer en finissant que cette critique des caisses d'amortissement ne se rapporte nullement à l'amortissement en lui-même, à l'amortissement positif et sans fiction ; c'est là une confusion souvent faite dans les discussions financières.

Mais constatons aussi que l'amortissement par voie de rachat (quel que soit le mode de ce rachat) n'engage pas l'État vis-à-vis du porteur comme il l'engage dans l'emprunt à échéance déterminée, et qu'il donne seulement à celui-ci l'espérance que l'État agira sur le marché public, en cas de baisse. — Il résulte de là, fait justement remarquer M. F. Blanc[1], que le

[1] *De l'Influence de l'amortissement sur le crédit public.* Paris, Dentu. 1861; in-8°, p. 12.

propre de l'amortissement par la voie du rachat, c'est de ne pouvoir s'exercer qu'en temps de crise ; or c'est précisément lorsqu'une crise arrive qu'un État a le moins de ressources à employer au rachat de fonds sur le marché, et que, d'ailleurs, l'action de l'amortissement serait plus illusoire, lors même que son fonctionnement ne serait pas suspendu. Ainsi, en temps de crise, la dotation de l'amortissement disparaît ; ou bien, si elle fonctionne, elle est impuissante à arrêter les progrès de la baisse.

IV. De la Réduction et de la Conversion des rentes.

Un État a, dans la diminution progressive de l'intérêt des capitaux, en temps prospère, un moyen de diminuer les charges par ce qu'on a appelé la conversion ou *Réduction des rentes* qu'il paye.

C'est, pour ainsi dire, une manière de rembourser gratuitement une partie de la dette. Elle consiste dans la proposition faite par le gouvernement aux possesseurs de titres de rente 5 pour cent, par exemple, d'accepter ou de nouveaux titres ne donnant droit qu'à 4 1/2 pour cent d'intérêt, ou le remboursement du capital, c'est-à-dire de 100 francs. Si le moment est bien choisi, la plupart des porteurs acceptent la *conversion* des titres, parce que, vu la situation du marché des capitaux, ils ne sauraient mieux placer, à sécurité égale, les sommes qui leur sont remboursées.

Depuis qu'une plus grande tranquillité relative dans le monde a produit le progrès du crédit public et l'accroissement des capitaux, divers gouvernements ont eu recours à ce moyen d'alléger les charges publiques.

En 1852, le gouvernement français a fait une opération importante dans ce sens. Par décret du 14 mars, tout

porteur de 5 pour 100 a été tenu d'opter entre un remboursement au pair (100 francs) ou une réduction d'intérêt de 5 à 4 1/2.

Le 5, au moment de la conversion, représentait un capital de.	5,587	millions.
Et une rente de.	179	»
Le 4 1/2, résultant de la conversion, représente un capital de.	3,513	»
Et une rente de.	158	»
L'économie annuelle est donc de. . .	17,5	»
Qui, au taux de 4 1/2, représente un capital de.	390	»

Les porteurs du nouveau 4 1/2 ont été garantis pendant dix ans contre toute nouvelle réduction.

D'autres fois, la réduction et la conversion de la rente peuvent être faites avec une augmentation du capital à rembourser compensant la diminution du revenu.

En 1825, sous le ministère de M. de Villèle, les porteurs du 5 français eurent, pendant trois mois, à dater de la publication de la loi du 1er mai 1825, la facilité de convertir leurs titres de 100 francs de capital et de 5 francs de rentes annuelles, en 4 1/2 au pair avec garantie contre le remboursement pendant dix ans, ou en titres de rentes 3 pour 100 avec un capital reconnu de 133 francs. Il y eut augmentation de 203 millions sur le *capital*, et une diminution de 6,230,157 francs sur les rentes annuelles[1].

On a soulevé, au sujet de ces opérations, la question de droit et de propriété; on a contesté le droit de remboursement affecté à l'État, et on a prétendu que ces conversions violaient la propriété des rentiers. Mais, soit au point de vue du bon

[1] Voy. le détail de ces deux opérations financières dans le *Traité des opérations de bourse*, de M. A. Courtois, 5e édition.

sens, soit au point de vue des engagements de l'État, la majorité des légistes et des financiers s'est prononcée en faveur du droit de l'État. Les rentes n'ont en fait été nommées *perpétuelles* que par opposition aux rentes *viagères*, et pour exprimer que le créancier s'interdit le droit de réclamer le remboursement du capital, autrement que par la voie de l'amortissement promis. Quant à l'État débiteur, il va de soi que le législateur de 1793, qui a formé le grand livre de la dette publique, ait dû vouloir lui conserver le droit de se libérer en temps opportun, bien qu'il ne s'explique pas assez catégoriquement à cet égard[1].

En tout cas, la difficulté n'existait en France que pour les rentes antérieures à 1825[2], époque à partir de laquelle on a proclamé et pratiqué le droit de conversion.

Désormais, la légitimité de la conversion du remboursement au pair, aboutissant à une conversion volontaire de la rente et à une réduction d'intérêt, ne saurait être contestée. Il en est de même de l'utilité en ce qui concerne les dettes contractées ; car, de réduction en réduction, on pourra arriver à faire

[1] Cambon, dans son *Rapport sur la dette publique*, parle positivement dans ce sens. Voici comment il s'exprime .

« En ne faisant pas mention du capital, la nation aura toujours dans sa main le taux du crédit public ; un débiteur en rente perpétuelle ayant toujours le droit de se libérer. Si une inscription de 50 livres ne se vendait sur la place que 800 livres, la nation pourrait offrir le remboursement de 50 livres d'inscriptions sur ce grand livre sur le pied du denier dix-huit, ou moyennant 900 livres. Dès ce moment, le crédit public monterait au-dessus de ce cours où la nation gagnerait sans injustice, en se libérant, un dixième du capital, puisque le créancier serait le maître de garder sa rente ou de recevoir son remboursement ; au lieu que, si on inscrivait le capital, cette opération serait impossible ou aurait l'air d'une banqueroute partielle. » (*Rapport sur la dette publique*, Paris, Imp. nat., 1793, p. 5, 1re colonne.)

[2] On trouve de nombreuses réductions dans le passé : en 1665, les Hollandais convertissait le 5 pour 100 en 4 ; en France, on cite une réduction sous Henri IV (Sully), en 1607, au denier 16 ou 6 2/3 pour 100 ; — sous Louis XIII (Richelieu); au denier 18, ou 5 5/9 pour 100 ; sous Louis XIV, au denier 30 ou 3 1/3 p. 100, — sous Louis XVI (Turgot), au denier 25 , ou 4 pour 100. — En Angleterre, le consolidé ou 3 pour 100 est le résultat de plusieurs réductions. — La plupart des pays ont imité l'Angleterre.

disparaître une partie notable de la dette. Mais, quand il s'agit de nouveaux emprunts, les prêteurs font entrer la possibilité d'une réduction en ligne de compte, de sorte que l'État emprunte à des conditions plus onéreuses que s'il était bien entendu qu'il ne rembourserait jamais. Au fond, la réduction des rentes ne serait une opération tout à fait avantageuse que si on fermait le grand livre de la dette publique : promesse souvent faite, et qu'il y aurait grand honneur à tenir.

Il en est de même de l'impôt ou prélèvement sur les rentes ou créances d'État.

En résumé, ces expressions : — *remboursement de la rente*, — *conversion de la rente*, — *réduction de la rente*, — sont des expressions équivalentes, désignant toutes, sinon la même opération, le même résultat, soit la réduction de l'intérêt de la dette.

Si les gouvernements prenaient l'habitude d'énoncer le taux réel des emprunts, c'est-à-dire d'emprunter 100 francs à 5, 6, 7, etc., p. 100, la conversion s'opérerait naturellement par des emprunts à un taux moindre en temps de prospérité.

Un autre mode de conversion, auquel on n'a pas songé jusqu'ici et que nous trouvons développé dans l'écrit d'un publiciste italien[1], consisterait dans la réduction non de la rente due, mais dans le remplacement du chiffre nominal du capital par le chiffre de la valeur réelle. Ainsi l'Italie, par exemple, continuerait à payer les 349 millions de rente qu'elle doit en ce moment, c'est-à-dire à respecter la foi jurée et le contrat qui l'engage ; mais elle ne devrait plus en capital que près de 4 milliards au lieu de 7. Par ce moyen on ne diminuerait pas la charge actuelle, mais on faciliterait les remboursements à venir, sans trop froisser les intéressés actuels.

[1] *Le Droit des contribuables et la dette publique*, par M. Vintimille de Geraci. Paris, Durand, 1870, in-8°.

V. De la Banqueroute.

Ce que nous venons de dire s'applique plus spécialement aux réductions résultant des conversions volontaires, par suite de l'offre du remboursement au pair convenu.

Mais souvent les gouvernements, voulant se débarrasser des charges léguées par leurs prédécesseurs, ont *imposé* des réductions, c'est-à-dire une véritable *banqueroute* plus ou moins totale ou partielle. « Quand la dette nationale, disait Smith, dont nous répétons les paroles, est une fois grossie jusqu'à un certain point, il n'y a pas, je crois, un seul exemple qu'elle ait été loyalement et complétement payée. Si jamais la libération a été opérée tout à fait, elle l'a toujours été par le moyen d'une banqueroute, quelquefois ouverte et déclarée, et souvent déguisée sous une apparence de payement[1]. »

Telles furent, à divers degrés, sous l'ancienne monarchie, en France, les diverses interruptions de payement des rentes à l'Hôtel de Ville, et plusieurs *règlements* de compte avec les traitants[2].

Telle a été, sous le Directoire (1797), la réduction de la dette des deux tiers au *tiers consolidé*[3]. Chaque porteur de rente reçut pour les deux tiers de sa créance des *bons de la dette publique mobilisée*, échangeables en biens nationaux, qui perdirent au moment de l'émission 70 à 80 pour 100, et de-

[1] Liv. V, chap. III.

[2] Boileau commence sa troisième Satire sur un repas ridicule en 1665, par ces vers :

Quel sujet inconnu vous trouble et vous altère?
D'où vous vient aujourd'hui cet air sombre et sévère,
Et ce visage enfin plus pâle qu'un rentier
A l'aspect d'un arrêt qui retranche un quartier?

Il ajoute en note: « Le roi, en ce temps-là, avait supprimé un quartier de rentes. » L'opération était, paraît-il, assez habituelle.

[3] Expression imitée de l'Angleterre, dont les titres de rentes publiques, successivement réduits ou *unifiés*, ont été appelés depuis 1751 du nom de *consolidated*, et en argot de bourse *consols*.

vinrent peu de temps après sans aucune valeur, comme les ci-devant *assignats*.

Nous ne parlons que de la France, qui est un des pays où, à tout prendre, les engagements ont été encore le mieux tenus.

Assurément la banqueroute est un moyen commode de se tirer d'embarras; mais c'est la spoliation et l'iniquité en grand, produisant la ruine et le déshonneur des créanciers; c'est l'exemple de l'immoralité donné à toutes les classes de la population, des hauteurs du pouvoir.

Sous le rapport moral, ce procédé, qui a eu ses défenseurs et ses sophistes à de certaines époques, ne saurait être discuté.

Sous le rapport financier, il ne serait efficace que si l'on pouvait renoncer absolument aux emprunts.

Dans le cas contraire, l'avenir payerait pour le passé; en effet, l'expérience nous apprend que les États ont toujours emprunté à des conditions d'autant plus avantageuses qu'ils ont été plus fidèles à leurs engagements; à des conditions d'autant plus onéreuses qu'ils ont moins tenu leur parole. C'est parce que, de toutes les nations, la Grande-Bretagne a le mieux respecté le droit de ses créanciers, qu'elle a trouvé le plus aisément des ressources aux meilleures conditions, dans les moments difficiles, bien qu'elle ait la plus lourde dette, car elle a pu emprunter près de 20 milliards en vingt ans, à la fin du dernier siècle, et au commencement de celui-ci. L'Espagne, jusqu'à ces derniers temps, a pu être citée comme un exemple en sens inverse.

VI. Conclusion.

De tout ce qui précède, il faut conclure :

Que les caisses dites d'amortissement pour faciliter le ra-

chat des dettes publiques, quoique rationnelles en théorie, n'ont le plus souvent, en fait, servi qu'à brouiller les idées financières du public, à le mystifier, et à grossir les charges du budget;

Que les seuls moyens efficaces de diminuer la dette consistent :

Premièrement, — dans la vente des propriétés publiques disponibles;

Deuxièmement, — dans un prélèvement exceptionnel, pendant quelques années, sur le revenu des citoyens;

Troisièmement, — dans la diminution des dépenses, et dans l'application à la diminution de la dette annuelle, véritable fonds d'amortissement, de l'excédant normal des recettes sur les dépenses;

Quatrièmement, — dans la réduction de l'intérêt à payer par la conversion volontaire des rentes à la suite de l'offre du remboursement aux époques favorables; — remboursement qui serait facilité par le système des emprunts à taux réel;

Cinquièmement, — dans l'exécution de *Réformes* intelligentes, opportunes, radicales (comme il sera dit dans le chapitre XX), et d'où résultent une augmentation de recettes ou une réduction de dépenses, et de meilleures conditions économiques pour la production.

Or ces divers moyens sont d'autant plus efficaces que se développe davantage la *Richesse sociale*, *seul véritable fonds d'amortissement*. De ce fonds provient le revenu public dont la portion affectée à la diminution de la dette constitue l'amortissement annuel.

Mais la richesse sociale ne peut se développer qu'en temps de travail et d'activité, en temps de paix par conséquent.

TROISIÈME PARTIE

LES DÉPENSES ET LES RÉFORMES

CHAPITRE XIX

DE L'EMPLOI DE L'IMPOT ET DE L'EMPRUNT

I. De la Justice dans les dépenses. — II. Des attributions et des services de l'État. — III. Des dépenses portées aux budgets des États. — IV. De la mesure de l'Utilité des dépenses publiques. — Sophismes et préjugés à cet égard. — V. De l'emploi des Emprunts. — Limites à ne pas franchir.

I. De la Justice dans les dépenses.

Il résulte évidemment de la nature de l'Impôt et de l'Emprunt, et des immenses inconvénients qu'ils ont, qu'on doit en faire un emploi utile pour compenser, par les avantages généraux résultant des services qu'ils servent à payer, les maux qu'ils produisent dans l'économie sociale et sur la condition des familles

La première condition, pour que cet emploi soit bon, c'est que les services rendus soient réels.

Une deuxième condition, c'est que l'emploi de l'impôt soit juste, c'est-à-dire que l'impôt profite également à ceux qui en

font le sacrifice, et qu'il ne soit pas levé sur une catégorie de citoyens pour être dépensé au profit d'une autre ; qu'il ne soit pas levé dans une localité pour être dépensé au profit d'une autre localité.

Cette péréquation dans les services, le premier devoir de l'administration supérieure[1], est malheureusement un devoir très-difficile à remplir.

On n'atteindra ce but, on n'évitera les inconvénients et les injustices du communisme centralisateur qu'en localisant les dépenses, en spécialisant la destination des impôts.

En général, ce sont les campagnes qui fournissent la plus grande somme des impôts, et on en emploie la majeure partie dans les villes, où, sous diverses influences, il se fait des dépenses improductives et en dehors des besoins de la généralité des contribuables, quand elles ne sont pas complétement inutiles.

II. Des Attributions et des Services de l'État.

La première question qui se présente en matière de dépenses est de déterminer quels sont les besoins généraux légitimes, les consommations communes normales et les dépenses publiques qui en résultent, ou, en d'autres termes, quelles sont les fonctions naturelles et rationnelles de l'État, du gouvernement ou de l'autorité publique. Mais, comme c'est là une question touchant au domaine de la Politique proprement

[1] M. Léonce de Lavergne, dans son *Économie rurale de la France depuis* 1789, a mis en lumière l'inégalité des dépenses publiques en France avant et depuis la Révolution. Dans les douze départements les plus maltraités, appartenant tous aux régions du sud-est, du sud-ouest et du centre, les dépenses publiques ne dépassaient pas 51,186,000 francs (en 1855). La Lozère ne recevait que 2,694,000 francs, et le Lot, qui était le mieux partagé, ne recevait pas plus de 5,825,000 francs, tandis que Paris absorbait à lui seul 877 millions ; et que sept départements recevaient plus qu'ils ne donnaient, et soixante-seize moins qu'ils ne donnaient. Parmi ces derniers, il y en avait qui ne recevaient du budget des dépenses que la moitié de ce qu'ils apportaient au budget des recettes.

dite, nous nous bornerons ici à un petit nombre de remarques.

La fonction évidemment principale de l'autorité supérieure ou du gouvernement, et par ces mots nous entendons les pouvoirs publics dans toutes leurs ramifications, c'est le maintien de la *sécurité*, de l'*ordre* et de la *justice* au moyen de l'administration, de la magistrature et de la force publique. C'est là le but et la cause des associations nationales, divisées en associations provinciales ou départementales, composées elles-mêmes d'associations communales, dont les diverses autorités exercent, par délégation de l'autorité souveraine, une partie des fonctions que nous venons d'énoncer.

De là découle la légitimité des dépenses relatives :

A la confection des Lois et à l'existence du Pouvoir chargé de veiller à leur exécution ;

Aux divers Corps administratifs d'agents que ce pouvoir emploie pour exercer son action et percevoir les Contributions ;

A la magistrature chargée de rendre la Justice entre les citoyens et de prononcer des peines contre les infractions à l'ordre social établi ;

Aux divers modes de Répression ;

A la force Publique de terre et de mer pour protéger l'indépendance nationale contre les attaques extérieures, et faire respecter à l'intérieur les décisions du législateur, du juge et du pouvoir exécutif.

Ces attributions, si on les admet par hypothèse sagement organisées, — toutes ces dépenses, si on les admet dans de justes bornes, — sont d'une légitimité incontestable et incontestée.

Mais toutes les autres attributions ont été plus ou moins contestées.

En voici une nomenclature sommaire :

Religion (Direction des cultes, subvention et salariat des prêtres, entretien des églises, etc.).

Enseignement (Direction, subvention, entretien de divers établissements d'instruction publique, etc.).

Charité et assistance publique (Direction, entretien des hôpitaux, hospices et autres établissements : — distribution régulière de secours, etc.).

Voies de communication (Construction et entretien des Routes, Canaux, Chemins de fer, des Cours d'eau navigables, etc.).

Autres travaux publics (Ports, Endiguements[1], consolidation des Dunes, desséchements, etc., — Monuments, Fontaines et travaux d'embellissement et de salubrité).

Encouragements divers aux Sciences, aux Arts (Prix et récompenses, — Musées, — Académies, — Bibliothèques, — Expositions).

Prêts et subventions à l'Agriculture, à l'Industrie, au Commerce, à la Navigation ; etc.

Protection à certaines industries par Primes, Prohibitions ou Taxes douanières.

Manufactures ou établissements modèles.

Monopoles ou entreprises spéciales dans un but financier ou autre (en France : manutentions des Tabacs, des Poudres et des Salpêtres, etc.).

Fêtes et luxe public (Fêtes publiques et réjouissances officielles ; — dépenses d'ornementation et de luxe par l'autorité publique).

Intervention générale plus ou moins grande de l'autorité par voie de *réglementation* plus ou moins minutieuse dans les diverses branches de l'activité des citoyens dans un but de *direction*, d'*impulsion* ou d'*initiative*, de *surveillance* ou de *prévention*.

Une nomenclature détaillée, même incomplète, serait difficile et trop longue.

[1] La Hollande consacre une part considérable du revenu public à l'entretien de digues qui la protégent contre l'Océan.

Il nous paraît (et nous demandons au lecteur la permission d'énoncer notre avis, sans le motiver, parce que nous serions conduit à faire une trop longue digression) :

Que l'État et le véritable esprit de Religion gagneraient à n'avoir plus leurs intérêts confondus. L'État n'aurait plus à s'occuper d'une foule de questions délicates ; la Religion n'aurait plus à se plaindre du despotisme de l'État. La Liberté mettrait fin à ces complications qui occupent tant de place dans les agitations du passé et du présent.

Qu'il en serait de même pour l'Enseignement, qui doit être de plus en plus laissé à la libre initiative du père de famille et à la libre activité des citoyens, à l'initiative de l'esprit d'association, sauf peut-être un certain degré d'enseignement élémentaire qu'il est prudent et charitable de répandre aux frais de tous, dans la classe pauvre, et un certain enseignement supérieur utile au progrès scientifique, et dont l'initiative privée ne pourrait faire les frais.

Que toute institution de Charité a toujours pour effet (dans une mesure plus ou moins grande, selon sa nature, son organisation ou l'esprit qui la dirige) d'affaiblir le ressort moral, la responsabilité, la dignité et de susciter l'imprévoyance, l'immoralité, le paupérisme[1] ; d'où il résulte que la charité officielle doit être maintenue dans des bornes restreintes et affecter plus particulièrement le caractère de secours temporaires. — Cela n'empêche pas les hommes pris séparément d'être humains, serviables, d'appliquer entre eux la doctrine évangélique de la fraternité, et de faire la charité particulière avec intelligence et libéralité.

Que, pour la confection, l'entretien et l'exploitation des Voies de communication, l'État doit en laisser la plus grande part possible à l'industrie privée, en bornant de plus en plus son action à la surveillance.

[1] Voy. notre écrit *du Principe de population*. 1 vol. in-18. Voy. chap. x.

Qu'il en est de même de toutes les autres branches de l'activité et de l'industrie humaines, dans lesquelles l'État ne peut, en général, intervenir avec intelligence et profit que pour faire disparaître des entraves et des abus, pour rétablir la Justice, la Sécurité, la Liberté, par voie d'élimination de toute superfétation réglementaire, et par voie de répression contre toute nuisance bien définie ; — dans lesquelles il s'est toujours montré, en général (parce que c'est dans sa nature) inférieur à l'intérêt privé pour l'intelligence de l'initiative, la vigueur de l'activité, la sagacité de la direction et de la surveillance, toutes les fois qu'il a voulu procéder par entreprises ou agences officielles, par une intervention directe, par une réglementation minutieuse et préventive.

Nous venons de parler de l'État central ; nos réflexions se rapportent également à l'État provincial ou à l'État communal des grandes villes qui doivent restreindre leur action et leur compétence aux services dans lesquels la concurrence est impossible et l'industrie privée positivement inapte.

Inutile d'ajouter que plus l'État central ou communal se mettent de besogne sur les bras, plus ils ont d'administrations à agencer et à conduire, de directions à donner, de réglementations à faire, de surveillances ou de contrôles à exercer, d'entreprises à alimenter et de capitaux à conduire ; — plus leurs agents sont nombreux, plus les frais qu'ils sont obligés de faire sont grands, plus leurs finances sont embarrassées, plus leur passif tend à s'accroître, plus la charge du contribuable est grande, plus le mauvais emploi, les gaspillages, les abus ont chance de s'introduire et de se maintenir.

Ce départ, comme on dit en chimie, entre les fonctions rationnelles de l'autorité et les fonctions qu'elle s'attribue d'une manière anormale est une question de politique, mais de politique éclairée par l'analyse économique. A mesure que les notions d'économie politique pénétreront plus avant dans la masse des intelligences, cette délimitation se fera d'une manière

de plus en plus précise : peuples et gouvernements abandonneront tous les jours davantage les errements réglementaires, interventionnistes et communistes, pour limiter l'autorité publique — dans la fonction qui est son essence même, dans la production de la *Sécurité* intérieure et extérieure, premier besoin des sociétés, — dans le maintien de la *Justice* et de l'*Égalité* devant la loi, — et dans la garantie de la *Propriété* et de la *Liberté* individuelle, de la liberté de Religion, de Pensée, de Travail, de Commerce, d'Association, de Charité, etc.[1]. En attendant, les autorités publiques qui gouvernent actuellement les diverses associations d'hommes sont engagées dans une série de fonctions et d'interventions donnant lieu à des rétributions et à des frais dont l'ensemble constitue les Dépenses ou Consommations publiques analogues aux consommations privées, reproductives ou improductives, que l'art du gouvernant consiste à bien distinguer et à faire conformément aux besoins de la société.

Les économistes, en général, concluent à la limitation des fonctions gouvernementales, à la non-intervention de l'administration dans le domaine du travail et à la simplification de ses rouages ; ils reconnaissent avec d'Argenson, administrateur du XVIIIe siècle, la vérité de la maxime : *Ne pas trop gouverner ;* ils répètent volontiers l'aphorisme des physiocrates : *Laissez faire* et *laissez passer.*

Ils ont été combattus naturellement par les écoles socialistes, qui veulent absorber toutes les activités dans l'action gouvernementale, transformer toutes les industries en fonctions publiques, et supprimer l'action individuelle et la liberté. — Ils sont encore naturellement combattus par les théoriciens de la Centralisation, de la Bureaucratie ou du Despotisme, qui

[1] Voy. le *Traité d'économie politique* aux chapitres traitant de la SÉCURITÉ, de la LIBERTÉ DU TRAVAIL et de la RÉGLEMENTATION ; de l'ASSOCIATION et de l'ORGANISATION ; — Voy. Dunoyer, *de la Liberté du travail*, et son article GOUVERNEMENT, dans le *Dictionnaire de l'économie politique ;* J. S. Mill, *Principes d'économie politique*, liv. V, sur les fonctions du gouvernement.

veulent tout régler, tout administrer, tout décider, tout faire, — et tout faire sans contrôle[1].

III. Des dépenses portées aux Budgets des États.

En fait, les principaux besoins auxquels les gouvernements ont de nos jours à faire face, sont :

Premièrement, — l'intérêt de la Dette et autres engagements ;

Deuxièmement, — l'entretien des Armées de terre et de mer, et de tout l'attirail des munitions, des places fortes, des navires, des canons et autres engins que comporte le système des armées permanentes ;

Troisièmement, — les frais des diverses branches de l'Administration relatifs à l'administration générale de l'État, des Provinces ou Départements et des Communes, — à la Police et à la Salubrité, — à la Justice et à la Répression, — à l'Instruction et à la Bienfaisance publiques, — aux Affaires étrangères ou rapports internationaux, — aux Voies de communication et autres *services* ou Travaux publics, — à l'Agriculture, aux Manufactures, au Commerce, aux Beaux-arts, — toutes affaires réparties ou classées en différentes Administrations générales ou *Ministères*, à attributions plus ou moins étendues, selon les pays et les influences qui y dominent.

[1] Ces adversaires ont exagéré les doctrines économiques en faisant dire aux économistes, à J.-B. Say particulièrement, que tout gouvernement est un ulcère. J.-B. Say ni aucun autre économiste de quelque valeur n'ont dit une pareille sottise. Nous n'avons pas trouvé cette assertion dans J.-B. Say, qui, en tout cas, n'aurait entendu parler que des gouvernements exacteurs et prodigues. M. Proudhon a également compromis la doctrine économique de la simplification des fonctions gouvernementales, en proposant comme l'idéal d'un bon gouvernement l'*an-archie*, trop facile à confondre avec l'*anarchie* odieuse à toute société, dont le premier de tous les besoins est la *sécurité*.

Dans ces diverses catégories se trouvent plusieurs entreprises industrielles directement conduites par les agents de l'État, qui ne reproduisent pas en général ce qu'elles dépensent, et au déficit desquelles le Trésor public est obligé de faire face; telles sont, en France, par exemple : un grand nombre d'établissements d'instruction; — une partie des voies de communication (les routes de terre notamment); — l'exploitation des forêts et d'autres propriétés publiques; — les établissements d'eaux thermales ; — les manufactures de porcelaines de Sèvres, et des tapis des Gobelins ; — les télégraphes; — l'imprimerie nationale; — l'établissement d'Indret, pour les constructions de la marine; — les fabriques d'armes, de poudres, de tabac, etc.; — les haras, etc.; — tels sont encore de nombreux établissements ou entreprises artistiques, théâtrales, littéraires, scientifiques, agricoles, manufacturières, commerciales et de transport, auxquels on accorde des Subventions, des Encouragements, des Primes et des Garanties de minimum d'intérêt, etc.

On trouve des dépenses analogues dans les détails des Budgets généraux des autres États; mais on remarque que les finances de l'Angleterre et des États-Unis se distinguent précisément par le très-petit nombre de ces exploitations directes par l'État, de ces subventions, de ces dépenses qui sont l'indice d'une administration plus centralisée, plus compliquée, plus interventionniste, plus coûteuse et plus gênante pour l'industrie et l'activité des citoyens.

Ce que l'on remarque entre les divers pays pour les budgets généraux se remarque aussi pour les budgets locaux; mais, pour faire une comparaison complète, il faudrait additionner pour la France les dépenses publiques de l'État, des départements et des communes; pour l'Angleterre, celles de l'État, des comtés et des paroisses; pour les États-Unis, celle de l'Union, celle des divers États et des municipalités, etc. C'est ce qui rend très-difficile la comparaison des divers pays au point de vue

de la charge totale supportée par les contribuables. Ce qui rend encore cette opération très-difficile, c'est qu'il faut tenir compte à la fois du chiffre de l'impôt, du service rendu ou des besoins satisfaits, et de la richesse de la population.

Les proportions de dépenses pour ces divers objets varient selon les pays ; mais dans tous les budgets les dépenses pour l'intérêt de la Dette et pour les Armements occupent le premier rang. — *La dette provient en grande partie de la guerre* (v. § IV).

Il y a pas encore vingt ans, après quarante ans de paix, en ne jetant les regards que sur les chiffres généraux des dépenses de quelques États, la France, l'Angleterre, les États-Unis, qui sont les trois premiers types de la civilisation actuelle, et la Prusse et l'Autriche, qui sont, après la France, les deux plus importants États de l'Europe, abstraction faite de la Russie, qui est presque une Europe à part, on voyait ressortir les faits suivants au milieu du dix-neuvième siècle :

En Angleterre, plus de la moitié des dépenses était consacrée à l'intérêt de la dette, et les quatre septièmes du restant à l'entretien de la flotte et de l'armée.

En France, près du tiers était porté au compte de la dette, et le tiers du restant servait à l'entretien de l'armée et de la flotte.

Aux États-Unis, plus du quart était consacré à la dette et près de la moitié à l'armée et à la flotte.

En Prusse, un treizième était consacré à la dette et plus du quart aux armées.

En Autriche, le cinquième était consacré à la dette et les quatre cinquièmes du restant aux armements.

Ces proportions constatées, juste au milieu du dix-neuvième siècle[1], ne se sont pas maintenues. L'esprit de guerre a

[1] Origine et causes de ces armements : Panique en Angleterre et en Europe par suite des événements de décembre 1851 en France ; — guerre de la France et de l'Angleterre contre la Russie pour la défense de la Turquie (1853-1855) ; — guerre du Piémont et de la France contre l'Autriche (1859) au sujet de l'indé-

de nouveau soufflé sur l'Europe, toutes les puissances ont accru leurs armements dans des proportions ruineuses.

IV. De la mesure de l'Utilité des dépenses publiques. Sophismes et Préjugés à cet égard [1].

Les dépenses publiques étant principalement consacrées, abstraction faite de la Dette, à la production de la Sécurité intérieure et extérieure pour la protection des personnes et des propriétés, laquelle suppose l'action de l'administration, de la force publique et de la magistrature, l'*utilité* de cette grosse partie des dépenses se mesure par l'intensité de cette sécurité obtenue, si l'on peut ainsi parler, corrélative avec l'état des relations internationales, avec l'ordre matériel, avec la tranquillité des esprits et la sérénité des âmes.

C'est ici une appréciation à la fois de sentiment et de raisonnement assez délicate à faire.

Ce qui est encore fort difficile, c'est de préciser le moyen de mesurer le plus ou moins de productivité ou d'improductivité, ou, en d'autres termes, le plus ou moins d'utilité de telle ou telle dépense. Cette détermination est un des problèmes les plus difficiles à résoudre pour les travaux publics, les canaux, les routes, les chemins de fer, etc., composant ce

pendance de l'Italie; — insurection de la Pologne (1862); — attaques de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark pour s'emparer du Holstein et du Schleswig (1864); — guerre entre la Prusse et l'Autriche, à propos de ces duchés et agrandissement de la Prusse après la bataille de Sadowa (1866); — nouvelle occupation de Rome par la France (1867); — guerre entre la France et la Prusse (1870-1871); — fomentation des nationalités absorbées, surexcitation de l'esprit national et des jalousies nationales; — questions de prépondérance, d'équilibre, d'alliances, de limites naturelles, de remaniements territoriaux, de revanches à prendre, etc.; — plus l'insurrection de l'Inde, les expéditions de la France et de l'Angleterre en Chine, celle d'Espagne au Maroc, celles de France en Cochinchine et au Mexique (1867); — la guerre civile aux États-Unis (1862-64); — l'expédition d'Angleterre en Abyssinie (1868).

[1] Reproduit du *Traité d'économie politique*.

qu'on appelle des « Travaux d'utilité publique, » et, à plus forte raison, elle est encore plus épineuse pour tous les travaux d'art et d'ornementation. Aussi, dans ces divers cas, les questions sont-elles plus souvent tranchées par le sentiment ou la passion, que par le calcul et l'intérêt bien formulé et bien entendu.

C'est surtout à propos des dépenses publiques qu'il y a lieu de signaler l'abus du sophisme, — que toute dépense, quels qu'en soient l'objet et la nature, et quelque improductive qu'elle puisse être, active la circulation et la production, « fait aller le commerce, » comme on dit vulgairement.

Il y a là, ainsi que l'a si bien fait remarquer Frédéric Bastiat, ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas : — ce qu'on voit, ce sont : la dépense publique, le mouvement, les achats, les travaux qu'elle occasionne, le bruit qu'elle fait, l'éclat qu'elle répand ; — ce qu'on ne voit pas, ce sont la peine et les privations de ceux qui travaillent pour payer l'impôt, c'est la suppression d'un débouché pour les industries vers lesquelles les sommes qui ont formé cet impôt se dirigeaient, car toute dépense publique supprime une quantité équivalente de dépenses privées, d'épargnes ou de travaux.

L'application de cette théorie a pour corollaires : le développement des fêtes publiques, l'entreprise des travaux publics prématurés et même inutiles dans les temps difficiles, la destruction de la propriété publique et privée en temps de désordre et de révolution, les excès de monumentation, et les traitements exagérés de certains fonctionnaires publics, les subventions aux théâtres, etc., toutes conséquences qui se traduisent par de lourdes charges pour les contribuables, et de nombreuses difficultés pour l'autorité publique.

La dépense d'une *fête publique* peut se légitimer par des raisons autres que la raison économique, par l'opportunité et les

avantages qu'il y a à exciter tel ou tel sentiment, à donner telle ou telle satisfaction à l'opinion publique.

Mais la raison économique ne peut intervenir que pour agir en sens inverse, en montrant ce qu'on ne voit pas, fort triste souvent à côté de ce que l'on voit et qui brille ; — en montrant que la paire de gants, par exemple, achetée pour aller à la fête, a empêché l'achat d'une paire de bas chauds nécessaires à la santé d'un enfant, ou d'un livre utile à un autre, ou bien encore le payement d'une dette à un fournisseur qui attend son capital pour travailler.

Le préjugé de la fête publique est si répandu, qu'on va même jusqu'à croire, dans des temps de crise et de ralentissement causés par des ébranlements politiques, que c'est là un puissant remède pour ranimer l'industrie, engendrer le travail et mettre les choses en l'état antérieur à la crise.

Les hommes politiques, les uns dupes du sophisme, les autres pour satisfaire à un préjugé en vogue et calmer l'esprit des populations, les autres encore dans un intérêt personnel et de position, ont recours à ce prétendu remède, et c'est là une des causes des augmentations des dépenses qui grossissent les budgets. Les fêtes, les réjouissances officielles, les représentations forcées des fonctionnaires publics, dans des temps tristes ou malheureux, sont des dépenses insignifiantes, comme stimulants à la reprise des affaires ; elles irritent plus qu'elles ne calment les classes de la société qui souffrent ; elles provoquent les familles qui prennent part à ces fêtes et à ces représentations à faire des dépenses ruineuses ; elles donnent un encouragement factice à certaines industries ; elles sont donc une perte sèche pour la communauté.

Pour que le phénomène économique soit à la fois effet et cause de la prospérité, il faut qu'il se produise naturellement ; il faut que l'impulsion vienne des familles, que l'aisance rende possible la satisfaction des besoins et engendre le progrès des consommations.

De cette façon, chaque jour de repos, chaque anniversaire religieux, national, local, ou traditionnel, devient un prétexte de réjouissances particulières, qui, par leur répétition et leur étendue, font les véritables réjouissances publiques. Que, dans ce cas, les corps municipaux votent quelques menues dépenses générales, rien de mieux; mais que cela ne dépasse jamais une petite fraction des ressources, et surtout qu'on ne se fasse pas l'illusion de croire que c'est ainsi, en dépensant à la place des contribuables, qu'on fait la prospérité des peuples et l'éclat des empires!

L'erreur que nous venons de signaler se retrouve sous une autre forme dans les dépenses auxquelles les autorités se laissent souvent entraîner, quand, dans les temps difficiles, elles ont à venir en aide aux classes nécessiteuses, privées de travail et de salaires, et inquiétantes pour la tranquillité et la sécurité publiques. Que, dans ces moments difficiles, on fasse la charité aux nécessiteux par tous les moyens possibles, surtout par le moyen du travail plus ou moins bien conçu, rien de mieux. Il y a urgence, péril peut-être; il faut atteindre un temps meilleur. Mais qu'on ne se laisse pas aller à l'illusion; que les secourus soient bien avertis que c'est là une perte réelle, un sacrifice social en leur faveur, et que les administrateurs ne se disent pas : « Qu'importe que les travaux qu'on va entreprendre n'aient pas d'utilité? qu'importe que l'effet utile produit soit au-dessous des dépenses faites? cela fait aller le commerce; » car, par suite de ce faux raisonnement, ils seront conduits à consommer improductivement (plus longtemps ou en plus grande quantité qu'il ne faudrait) le travail d'un grand nombre d'ouvriers absorbant un capital considérable, comme cela s'est vu dans beaucoup de pays, aux époques des grandes crises; — sans compter les effets de démoralisation produits sur des hommes employés à de pareilles œuvres, naturellement mal conduites, mal administrées, et

qui sont des écoles de paresse et de débauche pour les uns, et des occasions de malversation pour les autres.

« Comme mesure temporaire, dit M. F. Bastiat, dans un temps de crise, pendant un hiver rigoureux, cette intervention des contribuables agit dans le même sens que les assurances; elle prend du travail et des salaires sur les temps ordinaires, pour en doter, avec perte, il est vrai, des époques difficiles. Comme mesure permanente, générale, systématique. ce n'est autre qu'une mystification ruineuse, une impossibilité, une contradiction qui montre *un peu* de travail stimulé qu'on voit, et cache *beaucoup* de travail empêché qu'on ne voit pas. »

C'est la même théorie qui entraîne les administrations et les corps constitués vers des dépenses d'ornementation, d'agrandissement ou d'embellissement et divers autres travaux, qui, bien qu'utiles, dépassent presque toujours la proportion de ce qui est indispensable, ou même nécessaire, ou réellement profitable.

Quand il s'agit de pareilles dépenses, que l'on invoque toutes les raisons possibles tirées de la convenance et de l'utilité des choses à faire, s'il y en a de bonnes à donner, mais qu'on ne se propose pas de créer du travail pour les ouvriers, car ce travail sera soldé aux dépens d'un autre travail, avec des ressources tirées de diverses industries qu'on aura appauvries pour accumuler artificiellement la population ouvrière, et faire hausser les salaires sur un seul point.

Prenons pour exemple le remaniement d'une ville.

Des changements peuvent être nécessaires pour la circulation, pour l'assainissement, etc. Mais, avant de s'extasier devant les nouvelles constructions, souvent votées fort à la légère, il faut voir si les besoins de changement étaient réels ; il faut tenir compte de la valeur des propriétés détruites, de l'importance du capital absorbé par les nouveaux bâtiments, capital qui fait faute à diverses industries dans le pays ; il

faut tenir compte des intérêts froissés par le déplacement, des inconvénients de l'affluence des ouvriers attirés sur un point, de la dette contractée par la commune, et du temps pendant lequel l'embellissement forcera à maintenir des impôts (l'octroi, par exemple) qui auraient pu ou être allégés ou servir à des améliorations plus profitables.

C'est encore la même théorie qu'on a invoquée à tort pour légitimer les traitements hors de proportion avec les services rendus, les subventions et autres largesses, etc.

Voltaire était l'interprète de cette erreur lorsqu'il disait : « Le roi d'Angleterre a un million sterling à dépenser par an... Ce million revient tout entier au peuple par la consommation[1]. »

La vérité est que si le roi d'Angleterre reçoit gratuitement des valeurs, il ne les redonne pas, mais les échange, ce qui est bien différent, contre d'autres valeurs.

Il n'entre pas dans notre idée de critiquer ici le salaire des plus hauts dignitaires d'un État, salaire qui est basé sur des considérations dont l'Économique n'est pas seule juge, et au nombre desquelles il faut faire entrer celle-ci, qu'il est juste et profitable de payer les services administratifs selon leur importance, pour attirer ou retenir des hommes d'élite dans les fonctions publiques, et selon les dépenses que ces fonctions occasionnent. Ce que nous voulons dire, c'est qu'on se trompe en croyant légitimer ce salaire par les avantages qu'en retirent les contribuables, en tant que vendeurs ou fournisseurs de produits en échange de ce salaire. En d'autres termes, nous voulons avancer que, si les gros traitements encouragent le commerce, ceux qui les payent voient diminuer d'autant leurs revenus et les encouragements qu'ils pourraient accorder eux-mêmes, bien plus naturellement, à l'industrie et au com-

[1] Article Économie, dans le *Dictionnaire philosophique*.

merce. De sorte qu'il y a simplement déplacement de valeurs et d'encouragement, en supposant toutes choses égales d'ailleurs.

A l'aide de ce sophisme, on le voit, on pourrait être conduit à légitimer toute espèce de dilapidations et d'exactions, et même, ainsi que le fait observer Robert Hamilton[1], à trouver utile l'opération de ce voleur qui, après avoir pris les écus d'un marchand, encourageait son commerce en lui achetant ses marchandises.

C'est le même sophisme généralement répandu qui inspire aux masses et légitime à leurs yeux la destruction des propriétés publiques et privées, dans les temps de colère et de désordre. Il n'y a pas grand mal, avons-nous souvent entendu répondre à nos propres observations, « cela donnera du travail aux ouvriers, cela fera aller le commerce, qui ne va pas déjà trop bien. »

Des populations mieux instruites de la véritable nature des choses ne raisonneraient et n'agiraient point ainsi, et se persuaderaient que, si la prodigalité du gouvernement qui se fait aux dépens de tous suscite un certain travail, elle en suspend un autre.

Feu M. de Saint-Chamans, qui a en général pris le contrepied des doctrines économiques, un des théoriciens les plus complets des sophismes que la science bat en brèche, a dit dans son *Traité d'économie publique*[2] : « Nous répondrons à M. Joseph Garnier que l'assertion de Voltaire n'est point une erreur ; ce que le roi reçoit gratuitement, il l'échange contre des produits dont il crée la valeur, et qui peut-être n'en auraient jamais eu s'ils sont de ces objets de grand luxe à l'usage seulement des rois et de quelques autres. Quant à la réflexion d'Hamilton, elle est spirituelle et spécieuse; mais le

[1] Cité p. 235.
[2] *Traité d'Écon. publique*, 1852, 2 vol. in-8, nouv. édit. de ses écrits.

fait est que le marchand n'a fourni qu'une très-mince partie de l'argent avec lequel le roi achète sa marchandise, et qu'il a tout le profit de l'impôt en vendant sa marchandise. »

Nous répondrons à notre tour :

Le roi, en tant que chef intelligent du pouvoir exécutif, rend des services éminents et reçoit légitimement un salaire proportionné à ses services et aux besoins de sa situation ; il ne s'agit pas de cela, mais de ce qu'il reçoit en sus de ce qui est raisonnable, à titre gratuit, « pour faire aller le commerce, » et provoquer la production d'objets de grand luxe. — Or ce qu'il reçoit à titre gratuit et qu'on voit, comme aurait dit Bastiat, diminue d'autant la demande d'autres objets dans le pays ; c'est ce qu'on ne voit pas. Si le marchand dont parle Hamilton ne fournit qu'une faible partie de la somme pour laquelle on vient lui acheter, ce sont d'autres qui ont fourni la première partie. Lui ou les autres, que Hamilton appelle le marchand, sont les victimes de la spoliation.

Peut-on dire qu'il n'y a pas de mal à spolier un peu tout le monde ?

V. De l'emploi des Emprunts. — Limite à ne pas franchir.

Dans le passé, les emprunts ont généralement été consacrés à couvrir des gaspillages de diverses natures et les dépenses de guerre.

Vers la fin du dernier siècle et le commencement de celui-ci, c'est principalement pour subvenir aux dépenses de la guerre que les gouvernements et les peuples se sont lancés dans les emprunts. Ils se promettaient de faire des économies pendant la paix ; mais, jusqu'à ce jour, l'expérience a généralement prouvé qu'une fois le danger passé, l'emprunt subsiste : que le passif des nations va, au contraire, grossissant

comme la boule de neige, sans l'espoir de voir fondre la masse qu'ont accumulée les discordes européennes.

Il en est aussi des nations comme des particuliers : avec l'habitude et la facilité d'emprunter, le premier prétexte venu excite leur vanité et leur colère; les questions se compliquent, et les dépenses les plus folles sont votées sans beaucoup de réflexions[1]. On est d'abord imprudent, puis obstiné ; les intérêts privés s'en mêlent ; ceux qui vivent aux dépens du budget usent de leur influence ; et le mal passe à l'état chronique, empirant d'année en année. Chaque homme qui tient le pouvoir se dit : Après moi le déluge ! ou bien encore s'il a voulu s'opposer au torrent, et qu'il n'ait pas réussi, il croit avoir assez fait, en s'en lavant les mains, comme Pilate[2].

En résumé, *le défaut d'économie en temps de paix impose la nécessité de contracter des dettes perpétuelles en temps de guerre* (Smith) ; *et jusqu'ici on a généralement emprunté pour consommer d'une manière improductive.*

Il s'agirait maintenant de savoir si le progrès des emprunts publics, qui a eu de si tristes conséquences dans les temps de guerre, époques de maladie sociale, peut et doit en avoir de meilleures, quand les peuples se maintiendront à l'état de santé, c'est-à-dire à l'état de paix.

En temps de paix, un État n'a guère à emprunter que pour féconder son territoire ou améliorer ses voies de communication. Or, dans ce nouvel usage des emprunts, il est évidemment plus facile d'obtenir une consommation reproductive.

En fait, de nos jours, presque tous les gouvernements ont entrepris au moyen des emprunts, depuis le commencement de ce siècle, pendant ce dernier quart surtout, de nombreux travaux publics et particulièrement des voies de communication ; mais l'expérience n'a pas tardé à démontrer que les lé-

[1] Voy. dans une Note finale un extrait du discours de M. Gladstone.

[2] Nous faisions ces réflexions en 1845. Voy. la première édition de nos *Éléments d'économie politique*, in-18, p. 300.

gislateurs et les administrateurs se laissent volontiers aller à dépenser l'avoir des contribuables présents et futurs en entreprises, insuffisamment motivées, souvent inutiles, ou qui du moins auraient été plus économiquement et plus rationnellement accomplies par l'industrie privée.

Ici se représenterait la question fondamentale de la délimitation des attributions de l'État, et des améliorations dont l'État doit se charger (voy. § 2). Puis, il y aurait lieu de se demander quelles sont les améliorations que la génération actuelle peut entreprendre, et où s'arrêtent ses droits d'imposer des charges aux générations futures ; car emprunter, il ne faut jamais l'oublier, c'est léguer des dettes à ses successeurs.

Nous avons traité de ces questions ; il ne nous reste qu'à conclure.

Tout bien considéré, il n'y a pour un gouvernement d'excuse vraiment légitime à l'emprunt que la *nécessité*, une nécessité positive, absolue, — de repousser une invasion, — de délivrer le territoire des armées ennemies qui l'occupent, de réparer quelque autre catastrophe générale, — de réformer quelque grave injustice[1] — ou de combler un déficit creusé par ses prédécesseurs et trop lourd pour être éteint par l'économie ou l'impôt.

Car, il ne faut pas l'oublier non plus : — l'intérêt de la dette surcharge l'impôt ; — l'impôt appauvrit d'abord les contribuables ; — l'impôt grossit ensuite les Frais de production, — et ceux-ci élèvent le *prix* des produits que le consommateur

[1] Nous citions dans la 2e édition (1862) comme exemple : L'Esclavage, le Servage, ces deux grandes iniquités, qu'il serait grandement temps de faire disparaître au moins d'Europe et d'Amérique. — Depuis, la Russie a fait d'intelligents sacrifices pour émanciper les serfs (ukase de mars 1861). En même temps les États-Unis faisaient la folie de gaspiller en frais de guerre civile trois ou quatre fois plus de milliards (sans compter le sang et la vie de près d'un million d'hommes), au lieu de procéder à l'émancipation des noirs par le rachat aux frais de la communauté.

ne peut atteindre; — de sorte que l'*emprunt*, agissant comme obstacle à la production et à la consommation, *est* (sans compter ses autres inconvénients[1]) *une cause permanente de misère.*

A voir la facilité et le sans-souci avec lesquels les pouvoirs publics votent en général les emprunts, il y a lieu de penser qu'ils n'agissent pas avec un discernement suffisant et une conscience assez éclairée.

Nous revenons sur ce sujet de la misère dans le dernier chapitre.

Pour les circonscriptions locales, les provinces, les départements et les communes, il existe plus de motifs d'emprunts rationnels en vue d'améliorations et d'avantages économiques et sociaux à obtenir, pour subvenir à des dépenses qui profiteront, non-seulement aux générations présentes, mais encore à celles qui les suivront et sur lesquelles on peut reporter une partie de la charge : tels sont, dans ce cas, les voies publiques, les chemins, les rues, les ponts, les ports, les places, les marchés, les tribunaux, les prisons, les égouts, les digues, les fontaines, les écoles, les hôpitaux, etc.

Mais, dans ces divers cas, les représentants de la génération actuelle ne doivent pas s'exagérer les avantages laissés aux générations suivantes, pour ne pas exagérer les charges; ils doivent calculer la durée de ces avantages et échelonner convenablement les périodes de remboursement de la dette, sans quoi on lègue à l'avenir, sans le consulter, plus de charges que d'avantages, sans compter qu'on court grand risque, à cinquante ou même à vingt cinq ans de distance, de faire des constructions et de prendre des dispositions qui seront condamnées par le progrès futur.

[1] Voy. ci-dessus, chap. XVII, § 2, l'énoncé des effets désastreux des emprunts.

CHAPITRE XX

DES RÉFORMES FINANCIÈRES. — DE LA DIMINUTION DES DÉPENSES ET DE L'AUGMENTATION DES RECETTES

I. De la diminution des Dépenses. — II. De l'augmentation des Recettes. — III. De la réforme économique et financière en Angleterre. — IV. Des conditions de réussite pour les réformes financières.

Les réformes financières ont pour objet et doivent avoir pour résultat : — la disparition du déficit, qui est à la fois le cas le moins normal et le plus général cependant dans les finances des divers pays, — le soulagement des populations, — la suppression des inégalités, des exactions et autres abus provenant de l'action du temps ou de l'inintelligence des législateurs antérieurs. C'est là un bon moyen d'inspirer aux populations le respect de la propriété.

Elles consistent dans l'amélioration de l'assiette des contributions, dans la simplification des rouages administratifs, dans la diminution ou le meilleur emploi des dépenses et dans l'augmentation des recettes par des remaniements administratifs et financiers habilement pratiqués.

Nous avons établi plus haut, au chapitre XIII, les règles à observer pour arriver à la meilleure assiette possible, et nous avons examiné en détail chaque branche d'impôts.

Nous avons également parlé du bon emploi des ressources, dans le chapitre XIX.

L'utilité de la simplification des rouages administratifs et financiers est évidente.

Il ne nous reste plus qu'à parler de la diminution des dépenses et de l'augmentation des recettes.

I. De la diminution des dépenses.

On peut arriver à la *Diminution des dépenses* en ramenant les fonctions de l'État dans leurs limites naturelles ; — en faisant disparaître le système de Réglementation et de Centralisation, c'est-à-dire d'Intervention de l'État dans le domaine de l'industrie et dans les affaires des provinces et des communes; d'une manière générale, — en simplifiant tout le système administratif, — et en traquant les abus qui ne cessent de se glisser et de prendre racine dans tous les coins et recoins de ce vaste appareil. Mais il faut dire qu'une réforme de ce genre, féconde pour l'activité des citoyens (se développant en raison inverse des entraves dont on l'entoure, même avec l'intention de la protéger), nécessaire pour l'accroissement de la richesse, indispensable pour la tranquillité des populations et pour la stabilité des gouvernements, n'est pas le moyen financier le plus productif pour le trésor. Car, si l'on examine les divers budgets, on voit, d'une part, qu'après le service de la dette et celui des armements, il ne reste qu'une somme relativement assez faible pour faire face à des besoins multiples, — et, d'autre part, que les services publics considérés dans la généralité des employés ne sont en divers pays, et en France particulièrement, que maigrement rétribués.

On peut apporter quelques réformes utiles au régime de la *Dette*, opérer des réductions d'intérêt, en des moments oppor-

tuns, ou diminuer la charge par des amortissements efficaces et des remboursements intelligents[1].

Mais la branche des dépenses qui, de nos jours, en France, en Angleterre, en Allemagne, et dans tous les États de l'Europe, présente la plus grande marge aux réformes, est celle des dépenses pour l'entretien des armées et des flottes qui sont organisées sur un système de guerre ou de paix armée et qui pourraient l'être sur un système de paix désarmée.

Il n'y a certainement pas d'utopie, disions-nous lors de la 1re édition de cet écrit, aujourd'hui que nous sommes à quarante ans du dénoûment belliqueux et meurtrier de 1815, que l'industrie des peuples a pris un si grand développement, que les intérêts se sont unis si intimement et que la guerre frapperait des populations si nombreuses dont la vie tient au développement des relations internationales, — sans mettre en ligne de compte les raisons que nous pourrions tirer de l'ordre philosophique et moral, — il n'y a pas d'utopie, disions-nous, à penser que les hommes d'État qui sont à la tête des gouvernements pourraient et devraient procéder par voie de désarmement simultané et réciproque, comme ils ont procédé par voie d'armement[2]. La force relative des nations resterait la même et leur indépendance ne courrait aucun danger, si chacune d'elles n'avait plus à payer que la partie de la force publique nécessaire au maintien de la tranquillité intérieure.

Le devoir des gouvernements et l'intérêt des peuples n'ont

[1] Voy. chap. XVIII.

[2] Ceci était écrit avant les guerres d'Orient et d'Italie (1853-4, 1859), qui nous confirment dans la même pensée, soit que nous considérions ces événements dans leurs causes, soit que nous les considérions dans leurs résultats. (Note de la 2e édition.)

L'attentat de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark (1864); la guerre entre la Prusse et l'Autriche (1866), la guerre entre la Prusse et la France (1870-71), qui s'en sont suivies, nous ont laissé dans les mêmes convictions, et nous espérons encore qu'un jour les peuples de ces pays s'apercevront du rôle niais que leur fait jouer la criminelle politique dont Napoléon III, Guillaume Ier et Bismark sont les tristes héros.

pas changé, parce qu'il a plu en 1870-71 au gouvernement français et aux gouvernements allemands de se laisser dominer : ici, par un militarisme frivole et intrigant ; là-bas, par le militarisme féodal des hobereaux de la Prusse.

La nouvelle expérience des meurtres en masse, des dépenses colossales et des misères de toute nature, en vue des résultats d'une utilité problématique au point de vue politique, ramèneront un jour le besoin et la possibilité des mêmes institutions pacifiques.

Quoi qu'il en soit de cette espérance, constatons, en finissant ce paragraphe relatif à la diminution des dépenses, qu'il y a, avec l'hypothèse de la paix et de la tranquillité, dans l'accroissement de la richesse et de l'aisance générale qui augmentent la force du contribuable, comme un allégement de sa charge et que c'est là un procédé permanent de diminution d'impôts et de dépenses pour l'Etat. Mais évidemment il ne faut naturellement pas que cette excellente action soit neutralisée par de nouvelles augmentations de dépenses, ce qui est malheureusement le cas le plus général.

II. De l'augmentation des Recettes.

Si, par hypothèse, la diminution des dépenses ordinaires ne peut être tentée ou obtenue, il ne reste, soit pour combler le déficit, soit pour faire face aux dépenses nouvelles, que l'*augmentation des recettes*.

Or celle-ci peut être obtenue, soit par l'Emprunt, soit par la plus grande productivité de l'Impôt.

La voie de l'Emprunt est la plus commode et la plus banale, celle que pratiquent depuis longtemps la plupart des gouvernements, celle que leur conseille le plus ordinairement la majorité

des financiers. Voyez ce qui se passe dans presque tous les pays après chaque changement radical de gouvernement ou même après chaque changement de ministère. Le ministre des finances expose la situation, accuse le déficit, et propose d'emprunter pour combler directement ce déficit, qui est ordinairement sous forme de dette *flottante*, et qui passe à l'état de dette *consolidée*. Cela fait, l'administration dont il est membre travaille à créer un nouveau déficit, une nouvelle dette flottante dont son successeur accusera le chiffre et proposera la consolidation, et ainsi de suite !

La plus grande productivité des contributions peut résulter :

Du progrès économique et de la prospérité du pays ;

De l'établissement de nouveaux impôts ;

De l'augmentation de la proportion à percevoir sur les impôts existants ;

Du remaniement de l'assiette et de la diminution des frais de perception, de la suppression des abus, des priviléges, du coulage,

Et de la diminution ou même de la suppression des tarifs de douane, d'octroi, etc.

Jetons un coup d'œil sur chacun de ces moyens.

Lorsqu'un pays jouit des bienfaits de la Paix; — lorsqu'il a le bonheur d'avoir des institutions adaptées à l'esprit de ses habitants ; — lorsque la Liberté, la Justice et la Civilisation s'y développent progressivement, — lorsque le Travail et l'Industrie s'y exercent dans les meilleures conditions, — le Revenu total des citoyens s'accroît d'année en année, — avec lui la part du Trésor public, — et cette élasticité des revenus publics peut suffire pour faire face aux dépenses nouvelles ou aux diminutions momentanées des recettes par suite des réformes.

Rien de plus difficile — l'expérience de tous les peuples le

confirme, quelque puissants qu'aient été leurs gouvernements, — que de faire accepter les impôts nouveaux ou de les asseoir, sans de graves inconvénients[1]; puisque l'établissement d'un impôt équivaut à une diminution de propriété et de revenu, sans compter qu'il est fort difficile de mettre la main sur une matière imposable qui n'ait point encore été expérimentée par un fisc quelconque et qu'il soit profitable de taxer. La liste de ces essais chez les différents peuples serait vraiment curieuse et instructive; on y trouverait la preuve de ce que nous avançons; on y verrait, par exemple, qu'il n'y a pas jusqu'aux urines sur lesquelles la fiscalité romaine n'ait songé à asseoir une recette[2].

Nous ne sommes pas en contradiction même avec nous, en soutenant plus haut l'impôt sur le revenu, car, dans notre pensée, cet impôt est moins imparfait que ceux qu'il doit remplacer.

La difficulté n'est pas moindre quand il s'agit d'augmenter la proportion à percevoir sur les contributions existantes, puisque toute modification d'impôt est une modification de propriété et de revenus : c'est tout au plus si les populations tolèrent ce moyen de recettes par voie d'exception; encore faut-il les amadouer par des promesses de compensation ou de remboursement. L'histoire des 45 centimes ajoutés en 1848 en France[3], et pour une fois seulement, sur le principal des quatre contributions foncières, est là pour le prouver; et à de certains égards nous pourrions invoquer aussi l'exemple de l'*income-tax* que Robert Peel n'a pu rétablir qu'à titre provisoire, d'une manière exceptionnelle (puisque les revenus au-dessous de 2,500 fr. en ont été exemptés), et en vue de l'accomplissement de réductions de tarifs et de réformes populaires.

[1] Voy. p. 7, 127 et 135.

[2] *Res fisci, ubicumque natat* (Juvénal); voir une Note finale.

[3] Après la révolution, sous le ministère de M. Garnier-Pagès : c'était une mesure impolitique, l'expérience l'a prouvé, mais honnête et loyale.

D'ailleurs, ce système n'est guère applicable qu'aux impôts de répartition dont le total exigible est fixé à l'avance; car pour tous les autres impôts de quotité, indirects et de consommation, l'expérience a démontré que, dans la généralité des cas, l'augmentation des droits amène la diminution des recettes, et réciproquement que la *réduction des tarifs augmente la recette*. Nous avons fait la démonstration de cette proposition, chap. VII, § III.

C'est là une découverte récente de la science des finances, encore inconnue de la plupart des financiers politiques ou administratifs, et mise en lumière par les réformes de Huskisson et de Robert Peel en Angleterre.

On obtient encore une augmentation de recettes en améliorant la perception par la simplification des tarifs, c'est-à-dire en les émondant de manière à faire disparaître ceux qui produisent peu ou qui coûtent plus qu'ils ne produisent, et en ne maintenant que les plus productifs[1].

Le remplacement des prohibitions par des droits modérés produit le même résultat (p. 91) en augmentant la matière imposable directement et indirectement par la diminution de la contrebande.

Une plus juste répartition des charges publiques en France, après la révolution, a augmenté les ressources ; il en est de même dans tout l'Orient, où les classes supérieures vont peu à peu être amenées à payer des impôts dont elles ont été exemptées jusqu'ici[2].

L'ordre, la simplification, le contrôle, la correction des abus. que Vauban appelait « pillages et mal façons, » sont productifs pour le trésor public. C'est ainsi qu'ont procédé tous les grands ministres et toutes les révolutions faites sous d'heureuses inspirations.

[1] Voy. ce qui est dit, chap. VII, § 4, de l'influence des tarifs sur les recettes.
[2] En 1859, il a été fait une semblable réforme en Moldo-Valachie.

Le remplacement du système des Fermes par celui des perceptions directes a ainsi augmenté les recettes, par la suppression des abus de toute sorte qui s'étaient introduits par suite de l'incapacité et de la corruption des administrations. Et c'est ainsi que la détermination prise récemment (juillet 1861) par le nouveau sultan Abd-ul-Aziz, en remplaçant les fermes, au fur et à mesure de l'extinction des baux, par des administrations imitées de l'Occident, a produit une augmentation notable dans les revenus publics.

III. De la récente réforme financière et commerciale en Angleterre.

La récente réforme financière et commerciale opérée en Angleterre[1] peut être citée comme exemple à la suite de ce qui vient d'être dit. Elle est due, d'une part, aux efforts d'une célèbre association, l'*Anti-corn-Law-League*, la Ligue contre les lois-céréales, ou simplement la Ligue[2], à la tête de laquelle ont brillé MM. Cobden, Bright, Georges et James Wilson, W. Fox, Milner-Gibson, Bowring, Villiers, etc., et qui a vulgarisé, par ses efforts de toutes sortes, la doctrine du commerce libre, et d'autre part, à sir Robert Peel, premier ministre de 1842 à 1846, qui a étudié, proposé et défendu la remarquable série des mesures qui ont été votées par le parlement.

La réforme de Robert Peel, commencée en 1842, et renouvelée les années suivantes, fut continuée, après l'année 1846, par l'administration de John Russell, et par tous les ministères qui se sont succédé depuis, notamment par ceux qu'a présidés M. Gladstone. Elle a eu pour effet de stimuler l'industrie, de diminuer les prix, d'augmenter la consommation,

[1] Elle avait été précédée de celle à laquelle Huskisson a attaché son nom vingt ans auparavant. Voir une Note finale.

[2] Voy. notre notice sur cette ligue dans le *Dictionnaire d'économie politique*

d'accroître les débouchés, et d'augmenter la recette du fisc, de façon à anéantir le déficit d'abord, à produire l'équilibre ensuite, et finalement à procurer de notables excédants de recettes sur les dépenses ; sans compter les avantages politiques et sociaux qui en sont résultés, et dont nous allons parler.

Cette réforme célèbre, provoquée et préparée par la propagande des *Free-traders* ou libres-échangistes, a consisté :

1° Dans le rétablissement de l'*income-tax* destiné à venir en aide aux ressources ordinaires pour combler le déficit et pour parer aux diminutions de recettes pouvant momentanément provenir des suppressions ou diminutions de droits projetées ;

2° Dans la suppression ou la diminution de divers impôts indirects peu productifs ou mal assis.

3° Dans la suppression ou la diminution de tarifs de douanes, et notamment dans la suppression des lois-céréales (droits sur les blés), si vigoureusement battues en brèche par l'*Anti-corn-Law-League*[1] ;

4° Dans la suppression des Lois dites de la navigation, c'est-à-dire des tarifs différentiels en faveur de la marine britannique ;

5° Dans la suppression du régime colonial, c'est-à-dire dans la suppression des tarifs différentiels en faveur des produits et des navires anglais, à l'entrée des colonies, c'est-à-dire encore dans l'indépendance commerciale et, à plusieurs égards, dans l'indépendance administrative et politique de ces colonies ;

6° Et comme résultat général dans la transformation de l'impôt, de manière à mieux répartir les charges, à affranchir

[1] La réforme douanière a consisté dans la simplification de l'administration ; — dans la suppression des prohibitions et des droits peu productifs ; — dans l'affranchissement des matières premières et des substances alimentaires ; — dans la réduction à 5 pour 100 des droits sur les produits à l'usage des masses ; — et dans la réduction à 10 et 15 pour 100 au plus des droits sur les produits de qualité supérieure.

les classes pauvres dans une notable proportion et à reporter en partie le fardeau sur les classes élevées qui s'en étaient débarrassées.

Il est à remarquer, en effet, qu'en même temps que Robert Peel introduisait l'impôt direct du revenu qui atteignait les cinq cent mille familles les plus riches, il dégrevait, par l'abaissement des tarifs de douanes et de l'accise, les impôts de consommation payés par la partie la moins aisée, et rétablissait en partie l'égalité dans les charges de l'État[1].

Cette réforme a présenté trois aspects : l'aspect financier, l'aspect commercial et économique, et l'aspect politique et social.

Car il n'en est pas seulement résulté de grands allégements pour les contribuables, pour le commerce et l'industrie, et l'aisance dans les finances publiques ; il en est résulté encore dans la condition du peuple un changement complet, qui a fait évanouir toutes causes de troubles et d'agitation, et a apaisé le *chartisme*[2], qui apparaissait avant la réforme comme un symptôme redoutable de révolution. En effet, une crise financière et commerciale est survenue, la disette a sévi, les événements politiques de 1848 ont éclaté, et l'Angleterre est restée

[1] En 1842, sur un revenu de l'État de 52 millions de livres sterling, l'impôt direct sur la terre et les maisons ne fournissait que 3 millions, auxquels il fallait ajouter la taxe des pauvres directe s'élevant à environ 4 millions. Le reste était fourni par l'impôt indirect. Actuellement l'impôt direct (timbre compris) entre pour environ un quart dans le revenu public; en France, pour plus du tiers. Il ne faut pas omettre toutefois que la dîme à l'Église et les taxes locales que M. d'Audiffret portait à 450 millions de francs, dans le *Dictionnaire général d'administration* (1849), constituent des impôts directs. — A de certains égards, la propriété foncière est donc très-chargée en Angleterre. M. Michel Chevalier, répondant au discours de M. Thiers contre la liberté commerciale, citait des exemples de propriétaires anglais préférant abandonner leurs domaines plutôt que de subir les charges auxquelles ils étaient condamnés. (*Examen du système commercial*. Paris, 1851, 1 vol. in-8°.) — (Note de la 2e édition, 1862.)

Voy. une Note finale sur le budget de l'Angleterre.

[2] Radicalisme politique (non socialiste) prêché aux classes ouvrières, demandant une constitution (charte), un parlement annuel, le vote au scrutin et le suffrage des classes populaires.

calme et prospère quand plusieurs pays de l'Europe se débattaient dans les plus cruelles convulsions [1].

Nous ne parlons que pour mémoire de l'exemple fécond qui a été donné aux autres gouvernements, des avantages qui en résulteront pour tous les peuples.

La réforme s'est continuée, en 1860, par le traité de commerce entre la France et l'Angleterre, dont les bons effets financiers, économiques, moraux et politiques n'ont pas tardé à se produire et sont incalculables pour l'avenir.

IV. Des conditions de réussite pour les Réformes financières.

Nous venons de rappeler dans quelle direction et sous quelles inspirations doivent s'accomplir de nos jours les réformes financières auxquelles se prêtent les budgets de la plupart des nations.

Nous ferons maintenant une réflexion générale qui s'applique surtout aux changements dans l'assiette des contributions, aux remaniements des impôts existants ou à la création d'une branche nouvelle de revenu.

Ces réformes, pour être faites dans toutes les conditions de succès, doivent être entreprises *pendant les époques de tranquillité;* et, d'autre part, quand il s'agit d'obtenir une augmentation de recettes par une diminution de droits, on ne doit point compter sur un résultat immédiat. — Il faut un certain laps de temps pour que les habitudes se forment ou se modifient, pour que la consommation s'accroisse et que la production s'ouvre de nouveaux débouchés ; car il faut que le corps social sur lequel se fait l'expérience se trouve dans des conditions normales de calme, de travail et de prospérité qui

[1] Voy. une Note finale sur les résultats détaillés de cette réforme ; une autre note sur la réforme douanière en France, et une notice plus étendue des *Notes et petits traités*, 2e édit., 1 vol. in-8°.

permettent au phénomène économique sur lequel on compte pour la réussite, de se produire.

On peut dire que c'est dans ces conditions qu'a été faite la grande réforme de Robert Peel. — Dans d'autres pays, en France, par exemple, on s'y est malheureusement pris d'une manière opposée. Sous le gouvernement de juillet 1830, on n'a rien fait à cet égard, ou du moins on n'a pas fait ce que l'on pouvait pendant les années de prospérité qui ont précédé la révolution de 1848, à cause du système de « paix armée » qui dominait le gouvernement, et des idées protectionnistes et réglementaires qui dominaient les chambres et les administrations. Une fois cette révolution arrivée, avec la crise politique et sociale par-dessus la disette et la crise financière et industrielle de 1846, lorsque le travail cessait de toutes parts, lorsque l'activité et la consommation se restreignaient, on a tenté d'obtenir l'impossible, c'est-à-dire l'équilibre du budget avec l'accroissement des dépenses arrivant simultanément avec les causes qui produisaient la diminution des recettes ; on a en vain cherché à neutraliser celles-ci par des impôts nouveaux ou par des réformes auxquelles il n'est donné d'être fécondes pour le Trésor qu'après une certaine période de temps calmes et prospères[1].

Il en a été de même sous le gouvernement qui s'est imposé par le coup d'État du 2 décembre 1851 ; les ministres des finances ont été absorbés par la préoccupation des dépenses croissantes et par l'émission des emprunts.

Les efforts des financiers espagnols, depuis la dernière révolution (septembre 1868), ceux des financiers italiens depuis douze ans pour faire face aux besoins de l'unification italienne, viennent à l'appui de cette observation.

Voilà à quelle impasse on aboutira toujours toutes les fois

[1] De cette époque datent la réforme postale, la diminution de l'impôt du sel, longtemps discutés sous les règnes précédents ; — la réforme de l'impôt des boissons, et d'autres, alors vivement réclamées, sont restées à l'état de projet.

qu'on négligera de préparer les réformes en temps utile. D'abord le refus d'opérer ces réformes provoque les révolutions ; puis celles-ci mettent les gouvernements qui prennent la direction des affaires dans la nécessité de les opérer à tout prix avec de mauvaises conditions, — d'augmenter par conséquent le déficit et de s'enfoncer progressivement dans la voie des emprunts et des dettes écrasantes.

Il est toutefois une importante amélioration à porter au crédit du second empire, c'est son initiative pour réformer la politique commerciale, pour diminuer le protectionnisme et la réglementation, bienfait pâlissant hélas ! devant la félonie diplomatique, les débordements financiers, les expéditions insensées et la folie de 1870, qui se soldera par une perte de dix milliards, sans compter le sang répandu, les atroces souffrances de l'invasion, la révivification des haines nationales, la perturbation morale des populations belligérantes et l'ébranlement de l'Europe.

Les réformes douanières [1] qu'a inaugurées le traité de commerce entre la France et l'Angleterre, conclu en 1860, ont commencé sous de bons auspices. La paix a permis aux deux pays de les mener à bonne fin et d'en tirer les avantages économiques, politiques et moraux qui devaient en résulter infailliblement, non-seulement pour eux, nous le répétons, mais pour le monde entier, avantages qui auraient pu être bien plus considérables sans la guerre civile aux États-Unis et sans la politique abominable des gouvernements de Prusse et de France sur le continent européen [2].

[1] Voy. une Note finale.

[2] La guerre civile aux États-Unis (1861-64) a amené la disette du coton et la suspension du travail dans toute l'industrie cotonnière, la diminution des débouchés, la souffrance de l'industrie en général et de l'industrie maritime en particulier, les craintes de guerre entre la république et la France ou l'Angleterre. Sur le continent se sont produites diverses perturbations énoncées plus haut, p. 276, en note. — Voy. une Note finale sur cette réforme et le traité de 1860.

Il faut également féliciter la Belgique de sa réforme des octrois (1860) qui servira d'exemple aux autres pays, sinon par la manière dont les octrois des villes ont été remplacés[1], au moins par la suppression de ces contributions plus onéreuses que les autres.

Une autre condition à remplir pour la réussite des mesures financières, c'est qu'elles aient été bien préparées, c'est-à-dire suffisamment vulgarisées dans l'opinion publique, d'où résulte la nécessité de l'enseignement des notions fondamentales de l'économie politique, sans lesquelles gouvernants et gouvernés se laissent aller à d'étranges illusions, sans lesquelles la routine et les préjugés triomphent, et les abus se perpétuent en se multipliant.

[1] Voy. au chap. XI, § 5.

CHAPITRE XXI

DES CONDITIONS POUR OBTENIR DE BONNES FINANCES

I. Énoncé de ces conditions. — II. La bonne Politique, la Paix, le Contrôle et la Publicité, véritable secret des finances. — III. L'Administration et l'organisation des finances. — IV. Limitation de l'esprit de Fiscalité.

I. Énoncé de ces conditions.

En finances, comme en médecine, on compte beaucoup d'inventeurs de panacées, et c'est surtout après les temps de crise qu'on les voit produire leurs systèmes. Mais, de même qu'en médecine, c'est par une bonne hygiène qu'on obtient les meilleurs résultats, — en finances, c'est surtout par un bon régime général et par l'application des principes économiques et administratifs, c'est en marchant dans les voies naturelles, ou en y rentrant quand on s'en est écarté, que l'on peut arriver à la meilleure situation possible.

Cette voie naturelle, ces principes, nous les avons indiqués dans le commencement de ce volume, et il résulte de tout ce que nous avons exposé, que les conditions pour obtenir de bonnes finances sont toutes celles qui aboutissent à une bonne assiette, à une bonne perception, à un bon emploi des ressources publiques et à des réformes rationnelles.

Nous avons traité de toutes les questions qui se rapportent à ces sujets[1].

Mais les conditions pour obtenir de bonnes finances se trouvent aussi dans une bonne politique, dans le maintien de la paix, dans le contrôle, la publicité et les autres garanties des gouvernements perfectionnés, y compris le concours de l'opinion publique, — et encore dans une bonne administration spéciale des finances, dans une bonne organisation des institutions financières et une certaine fermeté contre l'esprit de fiscalité, — divers sujets dont il nous reste à parler.

II. La bonne Politique, le Contrôle et la Publicité, véritable secret des finances.

Rien n'est plus juste que ce mot du baron Louis, ministre des finances sous la restauration et après la révolution de 1830 : « Faites-moi de la bonne politique, je vous ferai de bonnes finances. » C'est-à-dire : soyez d'une part pacifiques, et employez les revenus publics avec discernement ; garantissez, d'autre part, la Justice et la Sécurité sans entraver l'activité des citoyens ni diminuer la somme des Libertés publiques ; — et nous ne demanderons aux contribuables que le prix de services positivement rendus, — et l'impôt suffira aux besoins publics ; — nous pourrons faire des réformes, — nous commencerons à payer nos dettes, — et nous aurons de bonnes finances !

Ceci se rattache à ce que nous disions dès le début de cet ouvrage. Si une bonne politique est une condition de bonnes finances, la bonne gestion des finances est donc une des parties les plus délicates de l'art de gouverner[2].

[1] Voy. la table des chapitres.

[2] « Les finances, dans un État, ont toujours été et seront considérées comme la principale et la plus importante partie de sa gloire. » Colbert (*Mss.* 3695, *Supplément* français).

L'histoire nous apprend que c'est pour des questions d'impôt et par suite du délabrement des finances que beaucoup de perturbations ont eu lieu[1]. « L'origine de nos troubles, disait M. de Villèle[2], vient de la plaie de nos finances. » Il parlait des causes de la révolution.

La plaie était si grande, en effet, que Malesherbes disait en 1776 : « Il n'y a pas de remède possible au gaspillage. »

La susceptibilité des peuples s'explique facilement, quand on pense que ce sont eux qui payent les erreurs, les dilapidations et les faux emplois se résumant, répétons-le, en une augmentation des prix de toutes choses ou en une diminution du revenu, et définitivement en privations, souffrances et misère.

Une condition *sine qua non* pour obtenir de bonnes finances, c'est la *paix*, fruit d'une sage politique. Sans la paix internationale, sans la paix intérieure, point d'économies, point de réformes possibles. — Avec la guerre étrangère, avec la guerre civile, — accroissement des dépenses et des charges, — augmentation de la dette et des abus anciens, — création d'abus nouveaux, — introduction du désordre dans toutes les branches des services publics. « La guerre, a dit un auteur allemand, est le temps de moisson pour les capitalistes, » c'est-à-dire pour les spéculateurs sur emprunts publics[3]; mais la guerre (internationale ou civile) amène pour tous les autres la disette et la crise, et, si elle se prolonge, la pauvreté et la ruine.

L'histoire de tous les peuples est pleine de faits confirmant cette règle. « Mon fils, disait un grand praticien[4] au jeune

[1] Voy. p. 7, 127 et 135.

[2] Habile et célèbre ministre des finances sous la Restauration.

[3] Nebenius, qui a écrit sur le crédit public, cité par M. de Parieu, *J. des écon.*, n° de juin 1859.

[4] Louis XIV, instructions au Dauphin.

prince qui allait lui succéder... je vous demande avec instance de conserver toujours précieusement la paix avec vos voisins, comme la source des plus grands biens, et d'éviter soigneusement la guerre, comme la source des plus grands maux. Ne faites donc jamais la guerre que pour vous défendre ou pour défendre vos alliés. Je vous avoue que, de ce côté-là, je ne vous ai pas donné de bons exemples ; ne m'imitez pas ; c'est la partie de ma vie et de mon gouvernement dont je me repens davantage. »

Ce sujet soulèverait bien des questions qui ne seraient pas ici à leur place. Disons seulement qu'entre la tendance à la guerre et la tendance à la paix, c'est cette dernière qui s'accorde avec une bonne politique. — Il n'y a pas lieu non plus à parler ici d'une bonne politique intérieure et extérieure.

Avec une bonne politique, et comme conséquence ou comme complément d'une bonne politique, il faut mettre au nombre des conditions, pour obtenir de bonnes finances, le *contrôle* et la *publicité*.

« L'excellence d'un bon système financier, a dit un ministre du second empire, repose principalement sur deux garanties : le contrôle et la publicité :

« Le Contrôle, pour empêcher qu'un seul denier puisse sortir des mains des contribuables pour passer dans les caisses publiques, passer d'une caisse dans une autre, et en sortir pour solder un créancier de l'État, sans que la légalité de sa perception, la régularité de ses mouvements, la légitimité de son emploi, ne soient constatées, par des agents responsables, vérifiées judiciairement et sur place par des magistrats inamovibles, et définitivement sanctionnées par des votes législatifs ;

« La Publicité, qui place chaque année sous les yeux des grands corps de l'État et du public les tableaux périodiques du mouvement des impôts, les comptes spéciaux des minis-

tres, le travail des commissions du contrôle, les déclarations de la cour des comptes et les comptes généraux de l'administration des finances[1]. »

C'est en introduisant le contrôle dans les finances de l'État que Sully fit une éclatante réforme et releva les affaires de son roi. « Le roi Henri IV étant venu à la couronne, nous dit Boisguillebert[2], comme il s'y introduisait de la manière qu'il pouvait, ainsi qu'il déclarait souvent lui-même, c'est-à-dire avec mille peines et mille embarras, le royaume étant plutôt une conquête à son égard qu'une succession, il n'était point du tout en état de réformer ni de trouver à redire dans tout ce que ceux qui étaient chargés du soin des finances faisaient, quoique très-défectueux et très-rempli de prévarication. Mais, en 1594, ne sachant plus où donner de la tête seulement pour vivre, et étant obligé d'aller manger chez le tiers et le quart, comme on le voit par les lettres imprimées qu'il écrivait à M. de Sully, ce même M. de Sully, alors âgé de trente-huit ans, et ayant passé toute sa vie à la guerre et non dans les finances, ne balança point à prendre son parti. — Il fit remarquer à ce monarque que c'étaient les traitants et les partisans qui le réduisaient en ce pitoyable état, sur quoi le roi lui ayant reparti par quelle raison donc le surintendant et son conseil les souffraient-ils et les admettaient-ils, M. de Sully lui dit que c'était parce que le même surintendant et tout son conseil étaient de moitié avec tous ceux qui le désolaient, ainsi que ses peuples. Et pour lui justifier une si violente accusation, il lui fit voir un catalogue de tous les intéressés dans les fermes générales, où le surintendant d'O, les intendants des finances et les conseillers d'État étaient à la tête, ainsi que dans les autres affaires particulières, les unes et les autres s'adjugeant également devant eux; ce qui les rendait juges

[1] Rapport de M. Magne, ministre des finances. *Moniteur* du 25 janvier 1860.

[2] *Factum de la France*, 1707. Voy. le Ier vol. de la *Collection des principaux économistes*, p. 202.

et parties. Le grand-duc de Toscane, parent de Catherine de Médicis, avait trouvé le métier si bon qu'il s'était mis de la partie, ce qui est une certitude que la reine y avait eu sa part. Le duc de Sully ajouta qu'il y avait un moyen de l'enrichir, savoir que tous les tributs passassent droit des mains des peuples en celles du prince. Le roi ayant fait voir ce projet à son conseil, tous lui repartirent que c'étaient des *fous* qui lui inspiraient de pareilles manières. A quoi il repartit sur-le-champ qu'eux, qui étaient très-sages, l'ayant ruiné, il voulait voir si les fous ne l'enrichiraient pas; ce qui ne manqua pas d'arriver, et lui de publier par la suite, savoir : que les sages l'avaient appauvri et les fous rendu opulent. En effet, ayant chargé M. de Sully du soin de ses finances, quoique très-inexpérimenté dans cette science, à parler le langage d'aujourd'hui, son ignorance fut si heureuse qu'en dix ans il paya 200 millions de dettes sur 35 millions de revenu qu'avait seulement le roi alors, et on amassa 30 millions d'argent fait, sur ces 35 millions qui furent déposés à la Bastille et s'y trouvèrent à la mort de Henri IV. »

Les dilapidations recommencèrent après sa mort; voy. plus loin, § III, les paroles du marquis d'Effiat, sous-intendant des finances.

Un courageux écrivain protestant du XVIe siècle, qui publiait, sous le pseudonyme de Fromenteau, *le Secret des finances*[1], faisait consister la première partie de ce secret dans l'inventaire des exactions et des iniquités de son temps, et la seconde partie dans le désir de les faire cesser, désir résultant du dénombrement « des désordres horribles, dissipations, mauvais mesnagements, larcins, crimes de péculat, concussions et

[1] *Le Secret des finances de France descouvert et réparti en trois livres...* (1581), sans nom de ville et d'imprimeur, petit in-8°. Les éléments de ce livre paraissent avoir été puisés dans les cahiers des députés aux États généraux de 1576 (Henri III), ou dans les documents fournis par les généralités, les chambres des comptes, les hôtels de ville, à la demande des députés. Voir, dans le *Dictionnaire de l'économie politique*, notre notice sur FROMENTEAU.

autres excès les plus estranges qu'il est possible de penser. »

En d'autres termes, le *secret* des finances gît dans la publicité et le contrôle.

Ce contrôle et cette publicité sont la conséquence naturelle : 1° d'un bon système représentatif, au moyen duquel les mandataires des contribuables discutent et votent l'impôt[1] et en contrôlent l'emploi ; 2° d'une entière liberté de presse[2], afin que l'examen et la discussion soient possibles pour chaque contribuable. On peut même dire qu'il n'y a pas de véritable contrôle et de publicité réelle, sous un régime d'autocratie, ce qui revient toujours à dire que, pour faire de bonnes finances, il faut faire de la bonne politique, de la politique libérale, honnête et pacifique.

La franchise et la loyauté des pouvoirs publics en général, des ministres des finances en particulier, dans l'exposition des situations, sont encore des conditions de bonnes finances.

Le déficit vient-il à se produire, la véritable habileté ne consiste pas à le cacher ou à le déguiser par des euphémismes assez habituels aux hommes d'État, et à les masquer sous des subterfuges budgétaires ; mais à l'appeler de son véritable nom, à en préciser l'importance et les causes, en même temps que les moyens d'en sortir, quelque désagréables qu'ils puissent paraître, soit à l'opinion, soit aux membres du gouvernement. Pour cela le ministre des finances doit être muni d'une assez forte dose de fermeté afin de pouvoir résister tant à l'exigence de ses collègues ou à celle du souverain, qu'à l'entraînement des illusions et des passions populaires, vertu rare et qu'il est difficile de pratiquer même dans les pays libres et au sein d'un gouvernement représentatif et parlementaire.

Enfin, une autre condition à la fois cause et effet de bonnes finances, c'est le concours de *l'opinion publique*, qui facilite l'acquittement des contributions et qui ne se produit que comme

[1] Voir, chap. XIV, § 3, ce qui est dit du consentement de l'impôt.
[2] Liberté entière, sauf les cas de délit bien spécifiés par la loi.

une résultante de toutes les autres, lorsque les dépenses publiques ont pour unique objet la satisfaction des besoins publics réels, lorsqu'elles sont modérées, lorsque le fisc est régi par de bonnes lois, et lorsque le bon sens des masses est fortifié par la vulgarisation des notions de la science économique et de la science financière.

III. L'administration et l'organisation des finances.

Par « administration » des finances publiques, on peut comprendre l'administration de toute la fortune publique, c'est-à-dire tout ce qui concerne l'assiette et la perception des revenus de l'État ainsi que les dépenses publiques ; — et, par cela même, toutes les branches de l'administration générale du pays ou de l'économie publique sont comprises dans l'administration des finances.

Mais on entend aussi par « administration des finances » le *ministère* qui a dans ses attributions les administrations et les institutions spéciales, ayant pour objet la perception et l'encaissement des divers revenus, ainsi que la répartition entre les divers ministères ayant mission de les employer.

C'est dans ce sens que nous allons nous en occuper ici.

L'administration des finances est entourée d'un certain prestige qui tient à l'importance de son objet ; mais elle ne présente pas de difficultés supérieures à celles des autres branches des administrations publiques, dont la gestion est le plus souvent moins compliquée et moins difficile que celle des entreprises privées de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

Pour bien conduire l'administration ordinaire des finances,

il suffit d'avoir les qualités ordinaires de l'administrateur, quelques connaissances techniques, du bon sens, l'esprit d'ordre et de vigilance, et l'intégrité voulue pour les cas où la prévarication est possible et ne peut être empêchée par les contrôles établis. C'est ainsi que des hommes d'une intelligence médiocre, relativement, ont pu occuper avec avantage des postes élevés en finances[1].

L'instruction économique peut donner à ces hommes une grande supériorité en leur faisant apprécier les effets des contributions et des dépenses, en leur faisant discerner l'intérêt général et en les empêchant d'être dupes des préjugés publics[2].

A la connaissance de l'économie politique ils doivent joindre le courage, l'amour du bien public, l'esprit de justice, l'indépendance de caractère et le talent de convaincre, s'ils veulent attacher leur nom aux réformes des abus, à des améliorations utiles.

Nous voyons dans l'histoire que certains administrateurs des finances sont devenus les fléaux de leur pays et de leurs temps, en associant l'intelligence et le savoir à l'improbité, à la fourberie, à la rapacité, pour commettre eux-mêmes et laisser commettre par leurs agents des exactions et des prévarications, des « pillages et mal façons, » comme disait Vauban, les uns d'accord avec le souverain, les autres, comme dit Fromenteau, « en faisant porter à leurs princes telles lunettes qu'il leur plaisait. »

Il faut une grande habileté pour augmenter les charges des peuples sans trop les irriter, pour extraire « le maximum des contributions avec le minimum de mécontentement, » pour dissimuler les dépenses exagérées et le mauvais emploi des ressources, pour *grouper* les chiffres d'une manière subtile, pour

[1] « Quand on sait bien les quatre règles, qu'on peut conjuguer le verbe *avoir* on est un aigle en finances. » (Boutade de Mirabeau.)

[2] Se reporter à ce qui est dit, chap. II, § 3.

faire porter aux souverains et aux peuples des lunettes trompeuses ; mais ce sont là des talents peu recommandables, des talents diaboliques, qui se traduisent en mauvaises actions et en indignes procédés et mènent droit à la ruine et aux catastrophes.

A côté de ces types attristants et nombreux, l'histoire peut en citer quelques-uns qui sont l'orgueil et la consolation de l'humanité. De ce nombre, et en première ligne, Sully et Turgot, dont le noble caractère peut servir d'idéal à tous ceux qui, par leur position, ont de l'influence sur les finances des empires ; — Colbert, inférieur par le caractère, mais doué d'éminentes facultés.

L'organisation des finances publiques ne présente aucune difficulté particulière. On peut obtenir, par les procédés administratifs ordinaires, la régularité, l'ordre, la rapidité, le contrôle et la responsabilité des agents.

Une bonne organisation des finances résulte d'une bonne assiette de l'impôt, d'une perception économique, de la rapidité de la transmission des fonds de la poche des contribuables aux caisses publiques, puis de celles-ci aux salariés et aux créanciers du trésor public. Ce que nous venons de dire (au § 2) se rapporte à ce sujet.

Cette transmission de fonds peut se faire exclusivement, comme en France, par des agents de l'État receveurs et payeurs échelonnés, ou par des caisses officielles et avec l'aide des institutions de crédit, comme en Angleterre. Ce dernier mode simplifie les rouages. Or ce qu'il y a de plus simple est presque toujours ce qu'il y a de meilleur.

L'administration des finances doit être organisée de façon à en rendre les opérations plus simples et plus économiques, et aussi à rendre la publicité et le contrôle plus faciles. C'est là un sujet qui intéresse tout le monde et sur lequel l'opinion publique peut et doit avoir des renseignements clairs et précis.

Un grand pas fut fait dans ce sens, en France, le jour où Sully obligea positivement les comptables[1] des deniers publics à tenir des registres-journaux, ce que la plupart d'entre eux négligeaient de faire, nonobstant les règlements plusieurs fois renouvelés sous les règnes précédents. Avant cette mesure, il était impossible de connaître, sans de longues recherches, et par conséquent on ne connaissait pas la nature et le montant des opérations soit en recette soit en dépense. Il paraît qu'après Sully, le désordre avait recommencé, car le marquis d'Effiat, surintendant des finances sous Richelieu, faisait, au sein des états généraux de 1626, cette sanglante critique des financiers administrateurs : « Semblables, disait-il, à la seiche, qui a cette industrie de troubler l'eau pour tromper les yeux du pêcheur qui l'épie, de même les trésoriers de l'épargne et les receveurs généraux avaient obscurci leur maniement. »

L'application de la comptabilité commerciale aux transactions de l'État, aux mouvements de la fortune publique et aux transmissions de fonds, a beaucoup simplifié le mécanisme et le rouage des institutions et des administrations financières, en imprimant la rapidité aux opérations, en permettant de faire peser la responsabilité sur qui de droit, et en facilitant le contrôle des agents les uns par les autres pour la garantie du gouvernement, du public et des comptables eux-mêmes.

En France, cette application ne date que de 1807, et l'honneur en revient, si nous ne nous trompons, à M. Mollien. Le premier effet de cette amélioration fut la mise au jour de nombreux déficits, de vicieux emplois que l'ancien mode de comptabilité permettait de dissimuler[2].

[1] Voy. plus haut, § II, un curieux passage de Bois-Guillebert sur la réforme de Sully.

[2] Bailly rapporte, dans son *Histoire financière de la France*, I, 307, que la proposition d'appliquer à la comptabilité publique les écritures en partie double, fut faite à Sully en 1607, dans un ouvrage composé exprès par Simon Stevin, de Bruges; mais Sully quittait les affaires après la mort d'Henri IV, survenue en

Les procédés commerciaux ont fait faire un grand pas à l'administration des finances, qui a de nos jours des guides dans les administrations des grandes compagnies financières, forcées de se perfectionner sans cesse, sous l'impulsion des intérêts privés qui les surveillent. Les administrations publiques sont naturellement moins excitées par l'intérêt général, assez peu clairvoyant et assez inactif de sa nature.

IV. Limitation de l'esprit de Fiscalité.

Nous disions, au début de ce chapitre qu'une des conditions d'un bon système de finances se trouve dans les précautions à prendre contre l'esprit de fiscalité, qui ne voit jamais que les intérêts du fisc et méconnaît ceux du contribuable.

Cet esprit de fiscalité fait « qu'il n'y a pas d'art, comme disait Smith[1], qu'un gouvernement apprenne plus tôt d'un autre, que celui de puiser l'argent dans les poches du peuple. » Il est la conséquence naturelle des besoins du trésor public et des efforts de tous ceux qui veulent y puiser ; on ne peut le supprimer ; mais il ne faut pas qu'il domine.

Pour bien définir cet esprit nous sommes obligés de remonter à l'étymologie.

Les anciens mettaient les monnaies dans une espèce de panier — *fiscus* — qui a fini par signifier le trésor lui-même. Au commencement de l'empire, l'administration des provinces était partagée entre le sénat et l'empereur ; le revenu des pro-

1610. Le même, paraît-il, avait d'abord fait la proposition à Maurice, stathouder de Hollande. De 1607 à 1807, il s'était écoulé juste deux siècles.

En 1716, sous la régence, le duc de Noailles fit aussi, dit-on, d'inutiles efforts pour doter l'administration financière de ce perfectionnement. Voy. pour les ouvrages de comptabilité financière la fin de la première note complémentaire.

[1] Liv. V, chap. II, p. 549, éd. de la *Collection des principaux économistes* publiée par Guillaumin.

vinces administrées par le sénat était versé dans l'*ærarium*, trésor de la république, de *æs*, *æris*, cuivre, bronze, monnaie, richesse (on sait que la première monnaie des Romains était de cuivre) ; le revenu des autres provinces était versé au *fisc* (*fiscus*) ou trésor impérial. Mais bientôt l'empereur absorba l'administration du sénat, et tous les revenus de l'empire furent perçus par le *fisc*.

Du latin, le mot Fisc a passé aux langues modernes ; il y désigne le trésor public pour ainsi dire personnifié et aussi l'administration chargée de la conservation de ses droits ; mais on dit d'une administration qui exerce ses fonctions avec une rigueur avide qu'elle est *fiscale*, qu'elle agit avec *fiscalité* dans un *esprit* de *fiscalité*, c'est-à-dire qu'elle considère trop les contribuables comme des adversaires ou comme des gens « taillables et corvéables à merci. » Tel fut le caractère de l'administration romaine ; tel a été celui de la plupart des administrations modernes ; et ainsi s'explique l'emploi fréquent du mot pris en mauvaise part, pour désigner une perception rapace et oppressive : on l'emploie en bonne part pour distinguer le trésor qui perçoit et qu'on appelle fisc, du trésor qui paye et auquel on réserve le nom de trésor.

« C'est une chose toute naturelle, dit J.-B. Say, que chaque homme prenne l'esprit de son état ; et c'est en même temps une chose assez fâcheuse quand ce même esprit pèse sur la société. La position des agents du fisc, depuis le ministre des finances jusqu'au dernier employé, les rend perpétuellement hostiles envers les citoyens. Tous considèrent le contribuable comme un adversaire et les conquêtes que l'on peut faire sur lui comme légitimes. Il arrive même que les employés trouvent à vexer le redevable une certaine satisfaction d'amour-propre, un plaisir analogue à celui que ressentent les chasseurs lorsqu'ils réussissent par force ou par ruse à se rendre maîtres du gibier. Cette disposition tient tellement à notre nature que l'on a vu des administrateurs d'un grade supé-

rieur se vanter devant les assemblées législatives d'avoir par des saisies causé la faillite de plusieurs maisons de commerce. Dans une circonstance pareille, un autre administrateur se glorifiait d'avoir fait payer à une classe de producteurs des sommes considérables sans qu'ils s'en doutassent. Les employés inférieurs n'ont pas plus de bienveillance et ils ont moins de politesse; aussi ce sont eux qui portent principalement le poids de la haine populaire. »

Cet esprit de fiscalité se trahit le plus souvent par l'interprétation judaïque des lois de finances dans les instructions ministérielles ou les règlements auxquels elles donnent lieu, de sorte que le législateur ne saurait trop bien préciser sa pensée. Il est en outre surexcité par le système qui proportionne tout ou partie du traitement des fonctionnaires au montant des recettes. C'est là, il est vrai, un encouragement à surveiller les intérêts du trésor, mais aussi un encouragement à pressurer les contribuables, aux yeux desquels ils perdent le caractère de fonctionnaires utiles pour prendre celui d'ennemis et d'exacteurs. Or l'expérience démontre que, lorsque l'esprit public d'un peuple s'est monté à ce diapason, le temps des révolutions et des catastrophes n'est pas loin.

Une administration intelligente et sage ne saurait donc trop se mettre en garde contre les funestes suggestions de l'esprit de fiscalité. « Quand les dépenses publiques, dit encore J.-B. Say, n'ont d'autre objet que la satisfaction des besoins du public, quand les percepteurs sont sévèrement contenus dans les bornes de l'équité et des lois, quand les dépenses sont modérées, les contributions s'acquittent facilement et l'opinion publique devient auxiliaire du fisc. »

Au reste, il faut dire que le principal aliment des haines qu'inspirait la fiscalité a disparu des lois françaises et de celles des peuples les plus civilisés; nous voulons parler de la *confiscation*, c'est-à-dire de la dépossession au profit du fisc. Cette abominable pratique fut introduite dans les lois romaines par

Sylla et ne tarda pas, sous les empereurs, à fournir un moyen régulier de recette; dans les nations modernes, les confiscations s'étendirent avec le pouvoir royal, armé du droit romain et du droit féodal combinés. En France, la révolution et le premier empire firent encore usage de la confiscation, qui n'a été abolie qu'en 1814.

CHAPITRE XXII

L'IMPOT CONSIDÉRÉ COMME CAUSE DE MISÈRE, COMME REMÈDE A LA MISÈRE ET COMME MOYEN DE PROGRÈS

I. L'Impôt considéré comme cause de Misère. — II. La réforme de l'Impôt peut être considéré comme remède à la misère. — III. L'Impôt en général ne peut être considéré comme moyen de progrès que dans un sens détourné. — IV. L'Impôt en général n'est pas un moyen de remédier à la misère.

En disant l'Impôt, nous disons aussi les Dépenses publiques, puisque ces dépenses ne sont autres que l'emploi de l'impôt; nous disons aussi l'Emprunt, qui se résout en une augmentation d'impôts.

I. L'Impôt considéré comme cause de Misère.

L'impôt, nous l'avons établi dès le début de cet écrit, est le sacrifice utile, nécessaire, indispensable d'une partie du revenu pour mettre les pouvoirs constitués à même de rendre le service suprême de la sécurité, de l'ordre, de la justice, de la garantie de liberté individuelle et nationale, et subsidiairement un petit nombre d'autres services publics que l'industrie privée ne pourrait produire ou ne saurait produire avec les mêmes avantages.

Mais l'impôt est par essence une *réduction du revenu*, et

pour les classes les plus nombreuses et les plus pauvres une *réduction de salaire*. Or qui dit réduction de revenu ou de salaire dit augmentation d'efforts et privation des choses utiles à la vie.

Mais l'impôt est par essence cause de la hausse des prix amenant à son tour la baisse relative des salaires et la diminution de la consommation et des débouchés.

Or la diminution de la consommation provenant de la baisse des salaires et de la hausse des prix amène la diminution de la production, c'est-à-dire du travail, c'est-à-dire des profits et des salaires, c'est-à-dire encore de la consommation.

L'impôt, étant pris sur le revenu, puise à la même source que l'épargne, et restreint ou empêche la formation du capital, qui est la substance de l'amélioration populaire, a dit M. Michel Chevalier, — qui est le levier de l'industrie, a dit Rossi, — qui est, ajouterons-nous, la matière première du travail, la cause première du salaire.

Tous ces effets sont produits dans une proportion minimum, si l'impôt est modéré, bien assis, économiquement perçu, équitablement réparti, et compensé par les avantages résultant du service de sécurité et des autres services plus secondaires dont on vient de parler.

Ils sont aggravés sans compensation, si les contributions dépassent le prix de ces services, ou si, ce qui revient au même, ces services sont mal rendus; si les contributions sont mal assises, chèrement perçues, inéquitablement réparties.

En ce cas, cas général dans le passé, encore trop général de nos jours, l'impôt, considéré comme prélèvement, fait obstacle au développement des diverses industries, gêne la circulation, resserre les débouchés, pousse certaines branches du travail dans des directions artificielles et ruineuses pour les uns ou pour les autres; empêche certaines consommations naturelles et en provoque d'autres souvent nuisibles au tra-

vail; exerce une action désorganisatrice sur le travail, le salaire, la santé et le moral des populations.

L'impôt considéré au point de vue de son emploi, c'est-à-dire des dépenses publiques, peut donner lieu et donne souvent lieu à des dépenses improductives ou nuisibles, telles que la plupart des guerres, un grand nombre de travaux publics irrationnels, le luxe public, la charité officielle, etc., etc.[1], et autres dépenses dont il a été question au ch. XIX; — d'où résultent des inégalités dans les services rendus ou les travaux faits.

De tout cela résultent encore bien souvent des déplacements nuisibles du capital et du travail, la perturbation dans les industries et les salaires, la production de la misère et du vice.

Nous ne mentionnons que pour mémoire : l'immoralité directement engendrée par la pratique de la fraude, qui nécessite une police dégradante, par un mauvais usage de la richesse publique, par les intrigues que cet emploi provoque, par les malversations auxquelles la fraude donne lieu, etc.

Le prélèvement et l'emploi des contributions peut donc être et est, à une infinité d'égards, même dans les pays les plus avancés de notre temps, cause essentielle de misère physique et morale, sans compensation, quand il dépasse certaines proportions.

Cette cause de misère a produit d'immenses ravages dans les sociétés passées; elle produit de grands maux dans les sociétés contemporaines.

Nous avons rapporté plus haut que les exagérations de la fiscalité doivent être mises au nombre des causes de la décadence de la société romaine[2]. Il en est de même pour d'autres pays, pour l'Espagne par exemple.

« La décadence de l'Espagne, dit Mac Culloch, a été géné-

[1] Voy. au chap. XIX.
[2] Chap. XIV, § 1, p. 191.

ralement attribuée au bannissement des Maures et à l'émigration vers l'Amérique. Mais si la politique de son gouvernement eût été libérale, si la liberté du commerce et de l'industrie eût été respectée, si l'impôt eût été modéré et perçu par des moyens convenables, les pertes occasionnées par l'expatriation des Maures (d'ailleurs fort exagérées) eussent été rapidement réparées, et l'émigration vers le nouveau monde eût été aussi peu nuisible en Espagne qu'en Angleterre. L'inquisition et la censure de la presse, établies en 1502, sont, avec les taxes vicieuses, les véritables causes de la dégradation actuelle de l'Espagne [1]. »

Citons ici quelques autres témoignages d'un grand poids :

« D'autant plus les charges et impositions ont été augmentées, d'autant plus les riches et personnes aisées contribuables à nos tailles se sont efforcés de s'en exempter : les uns, moyennant quelque légère somme de deniers, ont acheté le privilége de noblesse; les autres, pour avoir porté l'épée durant les troubles, l'ont indûment usurpée et s'y conservent par force et par violence. De là foule, oppression et totale ruine des sujets qui payaient la taille (Sully) [2]. »

« Il est donc manifeste que la première cause de la diminution des biens de la campagne est le défaut de culture, et que ce défaut provient de la manière d'imposer les tailles et de les lever (Vauban) [3]. » — Le maréchal Vauban avait constaté, en parcourant la France, qu'un dixième de la population mendiait vers la fin du dix-septième siècle, que cinq dixièmes se rapprochaient de cet état, et que trois dixièmes étaient fort mal aisés!

« Un système d'impôts insupportables, dit quelque part

[1] *Treatise on taxation*, p. 266, 2e édit. Dans la formule des taxes vicieuses, M. Mac Culloch comprend sans doute le système prohibitif des douanes, fruit de l'erreur de la balance du commerce. Voy. pour l'opinion d'Ustaritz, p. 20.

[2] Henri IV (et Sully), édit. de 1598.

[3] *Dixme royale*, 1707. Voy. t. I de la *Collection des principaux économistes*.

Adam Smith, agit à la manière d'un climat inhospitalier, d'un fléau de la nature. »

Il résulte de ce qui précède que l'impôt peut être, a été et est cause de misère et de ruine pour tous les peuples, dans une certaine mesure.

Mais si cela était vrai, a-t-on dit, divers pays, l'Angleterre notamment, n'auraient point prospéré, auraient dépéri au contraire par l'accroissement de l'intérêt de la dette et des autres charges publiques. — Il y a à répondre que, en Angleterre, l'esprit d'invention et l'activité des citoyens ont surmonté l'obstacle, que l'industrie a progressé, que la richesse naturelle et morale s'est accrue *malgré* les entraves suscitées par le fisc, et d'autres entraves encore, notamment celles provenant d'un système douanier protecteur qui a fait tant de mal à ce pays et à tous ceux qui l'ont imité.

II. La réforme de l'impôt peut être considérée comme remède à la Misère.

L'impôt, ayant de sa nature les funestes conséquences dont nous venons de parler, et pouvant, s'il est exagéré ou mal assis, être cause de pauvreté et de misère, il en résulte évidemment que, dans tout pays où les choses se passent ainsi, on peut procéder au soulagement de la misère et à la diminution de sa cause par des réformes dans le prélèvement et l'emploi de l'impôt, c'est-à-dire par une répartition plus équitable des charges et par une diminution de ces charges, c'est-à-dire par une diminution des dépenses, particulièrement des dépenses improductives. Voir ce qui est dit plus haut sur les réformes financières (chap. xx).

« Si les sommes prélevées chaque année sur la généralité des habitants sont employées à des usages improductifs, comme à créer des places inutiles, à élever des monuments

stériles, à entretenir au milieu d'une paix profonde une armée plus dispendieuse que celle qui vainquit à Austerlitz, — l'impôt, dans ce cas, devient un fardeau écrasant; il épuise le pays, il prend sans rendre..... C'est donc dans le budget qu'il faut trouver le premier point d'appui de tout système qui a pour but le soulagement de la classe ouvrière. Le chercher ailleurs est une chimère[1]... » « Tout système financier doit se réduire désormais à ce problème : soulager les classes pauvres[2]. »

Il serait superflu d'insister pour montrer que les réformes financières ont une suprême importance[3]; car toute amélioration dans l'assiette ou l'emploi des contributions, toute diminution a pour effet, d'une part, une augmentation des revenus individuels, une hausse indirecte du salaire, une augmentation de la consommation, et, d'autre part, un accroissement du capital et de la production, soit, une hausse directe du salaire, — toutes choses agissant comme antidotes de la misère.

Mais il y a exagération à affirmer que *tout* système de soulagement des classes ouvrières a son point d'appui dans les réductions budgétaires. L'impôt et les dépenses exagérées ne sont malheureusement pas la seule cause de la misère, la seule cause d'affaissement des classes pauvres[4].

Louis-Napoléon Bonaparte, *des Idées napoléoniennes*. Paris, Paulin, 1839. — In-8° de 276 pag. Reproduit dans ses *Œuvres;* Paris, Temblaire, 1848, 5 v. in-8°.

[2] Louis-Napoléon Bonaparte, *Considérations politiques et militaires de la Suisse*. Paris, 1833, Levasseur et Bousquet, in-8° de 80 pages. — Reproduit dans ses *Œuvres*.

[3] Voy. ce qui est dit au chap. xx sur les réformes financières.

[4] Voy. ce qui ce qui est dit au chap. xx sur les réformes financières. — Voy. dans notre *Traité d'économie politique*, le chap. final POPULATION, BIEN-ÊTRE ET MISÈRE; — notre ouvrage intitulé *du Principe de population*, in 8°; — le *Tableau des causes de la misère*, dans *Notes et petits traités*, in-18; — *la Science du bonhomme Richard* dans notre Abrégé ou *Premières notions d'économie politique*, in-18.

III. L'Impôt en général ne peut être considéré comme instrument de progrès que dans un sens détourné.

L'impôt en lui-même a été présenté comme un moyen de progrès et comme un remède à la misère ; mais c'est par suite d'une fausse notion de sa nature et des attributions rationnelles des pouvoirs publics.

D'abord on a mis en avant que l'impôt agissait comme excitant de l'industrie, obligée de le payer et de faire des efforts en conséquence. Nous avons répondu à cette insoutenable proposition [1].

On pourrait dire, d'autre part, que l'impôt rendant possible le gouvernement producteur de sécurité et de services publics, et la sécurité étant indispensable pour le maintien des sociétés et leur progrès, l'impôt est un instrument de progrès.

En cela on ferait un raisonnement subtil, un simple jeu de mots ; on se bornerait à dire ce qu'affirme, à chaque pas, la science économique, ce que nous répétons cent fois dans ce livre. En tout cas, il ne peut s'agir que de l'impôt bien assis, bien réparti, relativement modéré, ce qui n'infirme en rien ce qui précède et ce qui suit.

On dit généralement que l'impôt mettant des ressources entre les mains du gouvernement, celui-ci pourrait s'en servir : — pour donner l'impulsion aux diverses branches de l'activité sociale, soit par le moyen d'établissements modèles, soit par des encouragements, des subventions, des primes, etc ; — pour distribuer les instruments de travail et le capital né-

[1] Chap. IV, § 3, p. 34.

cessaire par le moyen des institutions de crédit fondées et dirigées par lui ; — pour multiplier les travaux publics, embellir les villes, développer le luxe public, provoquer le luxe des particuliers, « faire aller » le commerce, « faire fleurir » l'agriculture, l'industrie et les beaux-arts.

Ici se présente de nouveau le faisceau de sophismes conduisant tout droit au socialisme et aboutissant à la théorie de l'impôt meilleur des placements, — ou de l'impôt-pluie retombant sur les contribuables.

Il faudrait un volume pour démontrer toutes les erreurs économiques, financières, morales et politiques, contenues dans cette théorie.

La réfutation a été faite par nous en détail dans d'autres parties de ce volume[1] et dans notre *Traité d'économie politique*[2], et nous prions le lecteur de s'y reporter, en nous bornant ici à quelques remarques.

Disons, en premier lieu, que la théorie économique et l'expérience s'accordent pour montrer que les gouvernements qui se sont engagés dans cette voie ruineuse, loin d'encourager l'industrie, loin de faire marcher le progrès, ont arrêté l'essor de toutes les branches de travail et de l'esprit d'invention ; qu'il n'est pas dans l'essence des pouvoirs publics de savoir ni de pouvoir diriger la production, l'échange, le crédit, la distribution, la consommation ; que leurs interventions dans le domaine du travail ne sont rationnelles, c'est-à-dire utiles et exemptes d'inconvénients graves, que dans un petit nombre de cas : — 1° pour rendre des services indispensables ou très-nécessaires, que la société ne peut attendre de l'initiative de l'industrie privée, soit parce que cette industrie n'est pas assez développée, soit parce que ces services ne seraient pas suffisamment rétribués, tels que l'entretien et la construction de routes ordinaires, etc. ; 2° dans quelques

[1] Voy. notamment chap. IV, § 3, et tout le chap. XIX.
[2] Voy. notamment chap. VIII.

cas d'intérêt général et de salubrité pour empêcher que l'intérêt des uns ne porte préjudice aux droits des autres ou du public ; — 3° pour prélever l'impôt nécessaire aux dépenses publiques.

La seule manière pour un gouvernement de « faire fleurir » l'agriculture, l'industrie, les arts, de « faire aller » le commerce, c'est de les laisser se développer et fleurir en les laissant agir librement, — en ne les voulant point aider par une intervention, une protection, une tutelle qui tournent toujours mal et dégénèrent en obstacles, en entraves et en tyrannie ; — mais en les aidant par l'exercice perfectionné de sa fonction naturelle et principale, par la production de la sécurité, la garantie de la justice, de la propriété, de l'ordre, de la liberté, — par la suppression des abus et des entraves, — par la production à bon marché des services dont il est chargé, — par la diminution des impôts ou l'amélioration de leur assiette[1].

C'est dans ce sens seulement que l'on peut dire que l'emploi de l'impôt peut contribuer au progrès[2]. Parce qu'on a vu des pays prospérer avec de gros impôts, on en a conclu que ceux-ci étaient cause de la prospérité, tandis que les funestes effets des impôts étaient neutralisées par l'activité industrielle.

Autre observation : « Le peuple est plus riche par ce qu'on lui laisse, que par ce qu'on prétend lui donner ; plus pauvre par ce qu'on lui prend que par le manque, l'absence de largesses[3]. »

[1] Voy. *Traité d'économie politique*, 6e édit., particulièrement les chapitres sur la Liberté du travail, l'Intervention de l'autorité, la Sécurité, le Crédit.

[2] Voir au chap. IX, § 3, sur les effets de l'impôt ; chap. XIX, sur l'emploi de l'impôt et de l'emprunt.

[3] Paul Coq, *le Sol et la haute banque*, IIe partie, 98.

IV. L'Impôt, en général, n'est pas un moyen de remédier à la misère.

Mais, dira-t-on, l'impôt en fournissant au gouvernement les moyens de venir au secours des classes pauvres par des établissements de charité et d'autres moyens de bienfaisance et d'assistance publique, n'est-il pas évidemment un moyen de remédier à la misère ?

Nous ne répondrons pas non, d'une manière absolue ; mais nous répondrons que ce moyen est très-limité, et qu'il devient coûteux pour les pauvres, dangereux pour la société, s'il dépasse certaines proportions.

Remarquons d'abord que les gouvernements de l'État, du département ou de la commune, en admettant qu'ils aient des ressources suffisantes, n'ont d'autres moyens d'assistance directe que l'entretien des hôpitaux ou des hospices, ou le payement d'un supplément de salaire.

Or si l'entretien de quelques hôpitaux, hospices ou maisons de refuge est possible, un salaire complémentaire aux pauvres est impossible sans une augmentation même des impôts payés précisément en grande partie par ces mêmes pauvres. « L'État ne donne pas comme l'individu son propre bien, il donne le bien de tous, et comme dans l'impôt il existe la contribution des pauvres et des riches à raison de leur nombre, il prendrait à certains pauvres pour donner à certains autres, ce qui serait non-seulement injuste, mais absurde et déraisonnable[1]. »

Remarquons ensuite que toute assistance, dès qu'elle est publique et officielle, loin de soulager et de diminuer la mi-

[1] M. Thiers, *Rapport sur l'assistance*, Assemblée constituante, 1848.

sère, provoque le paupérisme. La nature morale de l'homme, la théorie économique et l'expérience ont démontré que toute institution charitable a toujours pour effet, dans une mesure plus ou moins grande, d'affaiblir le ressort moral, la dignité, de susciter l'imprévoyance, l'immoralité, le vice, la paresse et d'accroître le paupérisme officiel et permanent[1].

En résumé, quand on parle de l'impôt comme moyen de remédier à la misère, on peut comprendre le soulagement résultant d'un allégement des charges, soit par une diminution de l'impôt, soit par une nouvelle assiette, soit par un meilleur emploi dans les services publics, c'est-à-dire par une organisation moins coûteuse et plus rationnelle de ces services ; et, en ce cas, on est dans la bonne voie, celle qu'indiquent la science économique et la philanthropie éclairée, dans la voie des améliorations possibles et efficaces, nécessaires et désirables.

Mais si l'on comprend : l'intervention de l'État dans le domaine du travail, sa direction, sa réglementation, ses encouragements, ses subventions, ses dépenses fastueuses, l'impôt meilleur des placements et revenant en pluie bienfaisante sur les contribuables malaisés, le développement des institutions de charité, la taxe des pauvres, — on tombe dans les erreurs et les mystifications dont les sociétés sont depuis longtemps dupes et qui se traduisent en fait par une augmentation de dépenses publiques, d'abus administratifs et de charges individuelles.

Si donc il est rationnel de chercher, dans une certaine mesure, un remède à la misère dans la réforme des impôts, il est absurde en théorie et dangereux en pratique de chercher dans les impôts, et conséquemment dans les emprunts, qui ne sont que des impôts sous une autre forme, un moyen de progrès et un remède à la misère.

[1] Voy. à ce sujet notre ouvrage : *du Principe de population*, in-18, chap. x.

QUATRIÈME PARTIE

NOTES ET NOTICES COMPLÉMENTAIRES

HISTORIQUES ET STATISTIQUES

I

DES ÉCRITS SUR LES FINANCES — BIBLIOGRAPHIE FINANCIÈRE

I. Traités d'économie politique. — II. Traités généraux de finances. — III. Finances spéciales de la France et de divers pays. — IV. Histoire financière. — V. Documents financiers. Comptabilité et organisation financière.

I. Les traités d'économie politique.

Le nombre des écrits sur les finances est très-considérable.

Les plans, les rêveries, les divagations occupent la plus grande place dans ces écrits.

Viennent ensuite les recherches au point de vue du fisc, qui se préoccupe avant tout de remplir ses caisses et pas assez du mal qu'il peut faire, soit par ses exigences, soit par ses largesses.

Les écrits des financiers économistes sont plus rares, et nous dirons même que c'est là peut-être la partie de la science économique dans laquelle il reste encore le plus à faire pour arrêter les principes et préciser les phénomènes.

Parmi les principaux économistes qui se sont occupés de finances, il faut mettre en première ligne Adam Smith, J.-B. Say et Ricardo.

On trouve assurément beaucoup de lumières dans le volume de la *Collection des principaux économistes* contenant, sous la dénomination générale d'*Économistes financiers du dix-huitième siècle*, les écrits financiers et économiques de Vauban, Bois-Guillebert, Law, Dutot et Melon ; mais c'est sur les faits et les théories de la fin du dix-septième et du commencement du dix-huitième siècle qu'il faut les consulter, et non pour avoir les notions de la science économique, qui n'est née qu'après eux.

Smith a consacré à ce sujet le quart de son œuvre [1], le livre V, qu'il a intitulé : *du Revenu du souverain ou de la république*, et dans lequel il a traité : — 1° des dépenses qu'exigent la défense commune, l'administration de la justice, les travaux et établissements publics pour faciliter le commerce, l'instruction publique, la dignité du souverain ; — 2° du revenu de la société et du souverain ou de la république, des impôts sur les ventes des terres et des loyers des maisons, sur le profit des capitaux, sur certains emplois, sur la valeur capitale des terres, des maisons et des fonds mobiliers, sur les salaires, la consommation ; — 3° des dettes publiques.

J.-B. Say [2] a consacré, dans la même proportion, une partie de son *Traité* et de son *Cours* aux causes et effets des consommations publiques. Il n'examine pas, comme Adam Smith, les impôts par espèces, et il s'en tient aux considérations générales que font naître les questions de légitimité et d'assiette.

Ricardo a intitulé son principal ouvrage : *des Principes de l'économie politique et de l'impôt* [3] ; mais ce qui est relatif à la partie financière n'occupe guère plus du quart de son livre. Il y traite de l'impôt en général, de l'impôt sur la rente de la terre (et de la dîme), sur l'or, les maisons, les profits, les salaires, les produits non agricoles et les producteurs. Un de ses écrits spéciaux (*Pamphlets*) a eu pour objet le système des dettes consolidées et l'amortissement. Dans deux autres, il a traité de la dépréciation des billets de banque ; dans un quatrième, il exposait un plan de banque nationale.

[1] *Richesse des nations*, 1776.
[2] *Traité*, 1re édit., 1803 ; *Cours*, 1re édit., 1828-1830.
[3] *The Principles of political economy and taxation*. Londres, n-8, 1817

A la suite de ces trois noms illustres, on peut citer celui de P. Florez Estrada, qui, dans son *Traité d'économie politique éclectique*[1], a donné un soin particulier aux questions de finances, lesquelles n'occupent cependant que le sixième de son ouvrage. Il traite des contributions sur la propriété territoriale, des dîmes, de la contribution sur les profits du capital et sur les salaires, d'une contribution unique sur les revenus, des contributions directes et indirectes, des nouvelles contributions à établir en Espagne et des emprunts publics, dont il fait ressortir les graves inconvénients. (Ch. XVII, § 2.)

Mac-Culloch n'a pas traité des questions financières dans ses *Principes d'économie politique*, mais il les a discutées dans un volume à part que nous rappelons plus loin, en leur donnant un assez grand développement. Rau a également traité à part, dans un volume que nous citons plus loin, cette importante branche de l'économie politique.

Quelques auteurs de traités généraux n'ont point abordé ce sujet : Malthus, Skarbek, Senior, Roscher, etc. D'autres n'y ont touché que d'une manière sommaire : Sismondi, Rossi, Storch, Cherbuliez, Courcelle-Seneuil. M. J. Stuart-Mill, tout en traitant assez brièvement le sujet, a bien exposé et discuté les questions fondamentales.

Divers publicistes et économistes contemporains ont publié des ouvrages spéciaux dont nous donnons plus loin les titres.

A côté des auteurs que nous citons, les écrivains sur les questions des finances sont très-nombreux; plusieurs ont fourni des renseignements et des éclaircissements utiles, dont l'économiste peut tirer parti ; mais il n'y en a qu'un très-petit nombre qui aient abordé ces sujets avec une étude suffisante de l'économie politique, et qui aient, par conséquent, contribué à l'avancement de la science, c'est-à-dire à la solution des questions ardues de doctrine qui restent à résoudre. Dans la grande majorité des écrits, une partie n'a, nous le répétons, qu'une valeur exclusivement administrative ou fiscale ; une plus forte partie encore n'a qu'une valeur douteuse, car elle

[1] *Curso de economia politica*. Londres, 1828, 2e éd. Paris, 1831, traduit et refondu par M. Galibert, sous les yeux de l'auteur. Paris, 1833.

émane d'esprits sans portée, d'inventeurs de panacées financières, comme il en surgit par douzaines à chaque époque de crise financière.

Pour étudier avec quelque méthode les questions financières, le lecteur pourra être guidé par les indications suivantes.

Après avoir lu notre *Traité de finances*, on lira avec profit l'article IMPÔT inséré par M. H. Passy dans le *Dictionnaire de l'économie politique*, puis, *ad libitum*, la partie financière des ouvrages que nous venons d'indiquer et ensuite les ouvrages spéciaux que nous indiquons ci-dessous.

Parmi les ouvrages spéciaux, dans lesquels on peut étudier plus à fond les questions financières, nous signalerons principalement :

II. Traités généraux de finances.

L'Économie politique et l'impôt, par M. Charguéraud. Paris, Guillaumin, 1864, vol. in-8°. — Série d'extraits d'ouvrages, faits avec discernement et relatifs aux divers impôts, aux théories et opinions de différents auteurs.

Le IVe livre du petit volume de M. Thiers, intitulé *de la Propriété*, publié en 1848, sous divers formats. L'auteur préconise l'impôt multiple et indirect.

De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt, par Gustave du Puynode. Paris, 1863; 2 vol. in-8°, 2e éd. — L'auteur combat les impôts indirects et l'impôt sur le revenu ; il est partisan de l'impôt simple et direct sur le capital, adversaire énergique des emprunts.

L'Impôt, par Émile de Girardin. L'auteur a fait plusieurs remaniements. Les premières éditions sont intitulées : *le Socialisme et l'Impôt*, in-18 ; la sixième est intitulée : *l'Impôt*, in-8°. Paris, 1852 ; elle forme le tome XI des écrits de l'auteur, in-8, 1858, publiés sous le titre : *Questions de mon temps*. — Ce livre a deux parties : l'impôt *inique* et l'impôt *unique* ; la première comprenant les systèmes anciens et actuels d'impôts divers. L'auteur passe en revue les diverses espèces d'impôts et soutient la supériorité de l'impôt unique sur le capital et de l'impôt prime d'assurance *volontaire!*

Théorie de l'Impôt, ou la dîme sociale, par Mme Clémence Royer. Paris, Guillaumin, 1862; 2 vol. in-8°. — Lauréat du concours du canton de Vaud, l'auteur défend l'impôt sur le revenu et discute principalement les idées de M. de Girardin.

Théorie de l'impôt, question mise au concours par le conseil d'État du canton de Vaud, 1860, par M. P.-J. Proudhon. Paris, Hetzel, 1861, 1 vol. in-18; 2e édit. Lacroix-Werboekhoven, 1868. — L'auteur a été le premier lauréat de ce concours; voy. sur ses théories la note III, et, sur ce concours, la note VI.

Théorie critique de l'impôt, par M. Léon Walras. Paris, Guillaumin, 1861, in-8° de 124 pages. — L'auteur conclut comme les physiocrates à l'impôt unique sur les fermages, après une discussion générale sur la richesse, les effets économiques de l'impôt sur les revenus et les facilités ou difficultés que présente l'établissement de l'impôt. — Nous avons reproduit sa formule ch. VI, § 3. — L'auteur critique l'impôt sur le revenu et sur le capital, l'impôt en général, en faisant un spirituel compte rendu du congrès de Lausanne (voy. note V).

Mentionnons encore pour mémoire:

Essai sur la science financière des finances, par M. Gandillot, docteur en droit. Paris, Joubert. 1840; 1 vol. in-8°; ouvrage estimable à quelques égards, mais peu précis et maintenant arriéré.

En allemand : *la Science financière des États*, de Jakob (*Staatsfinanzwissenschaft*). Halle, 1821, et Halle, 1836-37. 2 vol., in-8°, traduit par M. H. Jouffroy, sous le titre *la Science des finances*, Leipsig, 1840; 2 v. in-8°; ouvrage un peu ancien, mais clair et simple pour un ouvrage allemand; — Le IIIe volume consacré à *la Science des finances*, ou *Finanzwissenschaft*, du *Lehrbuch der politischen Œconomie* (*Traité d'économie politique*), par M. Rau, professeur d'économie politique à l'Université de Heidelberg, 1re édit., 1826-32; 5e édit., 1851, — n'a pas été traduit; — *Traité élémentaire de la science des finances* (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*), pour servir de base à un cours ou à l'étude sans maître avec comparaison des systèmes financiers et des législations financières de l'Angleterre, de la France et de l'Allemagne, par M. Laurent de Stein, 2e édit. Leipzig; 1 vol. in-8°; — n'a pas été traduit.

En anglais: *a Treatise on the principles and practical influence*

of taxation and the funding system, par J.-R. Mac-Culloch. Londres, 1845; 1 vol. in-8 ; — n'a pas été traduit.

En espagnol : *la Ciencia de la contribucion*, par M. Louis-Maria Pastor, in-8°; n'a pas été traduit. — L'auteur fait un examen critique des impôts, expose son système (Voy. plus loin, dans la note V sur le congrès de Lausanne) et parle du crédit, dont il traite plus longuement dans l'ouvrage indiqué ci-dessous.

En italien : *le Finanze, organismi finanziari... dello Stato*, par M. Angelo Marescotti, professeur à l'Université de Bologne. Bologne, Fava, 1867; 1 vol. in-8°.

On trouve des considérations théoriques et des aperçus généraux sur l'impôt dans les ouvrages plus spéciaux de MM. Vignes et de Parieu, dans celui de Buchanam et dans l'*Histoire* de M. Clamageran, qui sont mentionnés plus loin.

De même, la question des *emprunts* est exposée dans les traités généraux qui ont une partie financière et dans les ouvrages de Bresson, Pebrer, Bucheron, indiqués plus loin. On peut sur ce point lire plus spécialement :

En italien : *dei Prestiti publici e del migliore systema di consolidazione*, par M. Angelo Messadaglia. Milan, Vallardi, 1850; in-8°.

En espagnol : *la Filosofia del credito*, par M. L.-Maria Pastor. Madrid, 1850, in-8°.

III. Finances spéciales de la France et de divers pays.

Des Impôts et des charges des peuples en France, par L. de Boislandry. Paris, 1824. Bossange; 1 vol. in-8°. — Ouvrage trop peu connu. L'auteur faisait partie de la première Constituante de France.

Système financier de la France, par M. le marquis d'Audiffret, 3e édit. Guillaumin, 1864-70, 6 vol. in-8°; — réunion de divers écrits, rapports parlementaires et travaux administratifs de l'auteur, qui arempli de hautes fonctions dans les finances.

Administration financière de la France, par M. de Hock, traduit de l'allemand par M. Legentil ; 1 fort vol, in-8°, 1859, Guillaumin.

— Enquête méthodique et détaillée, par le directeur des contributions indirectes d'Autriche.

Le même a publié un travail analogue sur les États-Unis : *die Finanzen... der sereinigten Staten von America*, qui n'a pas été traduit.

Traité des impôts en France, par M. Ed. Vignes, ancien rédacteur à la direction du contentieux du ministère des finances. Paris, Guillaumin, 1862, 1872, 2e éd.; 2 v. in-8°; contient un exposé de la législation et des administrations financières, le mécanisme de l'assiette, de la répartition et du recouvrement, les tarifs en vigueur, et divers renseignements historico-statistiques sur les divers impôts; une partie consacrée à la théorie économique.

Les Impôts en France; traité à l'usage des contribuables et des aspirants à la perception, par M. Edmond Ott, percepteur. Tours, Mazereau, 1689; 1 vol. in-8°, contenant beaucoup de renseignements administratifs et pratiques.

Fortune publique et finances de la France, par M. Paul Boiteau. Paris, Guillaumin, 1866; 2 forts vol. in-8°, contient l'inventaire de la fortune indivise de la France, l'histoire et l'exposition mêlées de toutes les ressources et dépenses, des lois et institutions qui forment le système financier de ce pays depuis 1789. L'auteur a mené à bonne fin un plan laissé inachevé par MM. Macarel et Boulatignier.

Du même auteur : *État de la France en* 1789. Paris, Perrotin (Delahaye), 1861; 1 vol. in-8°, contenant, entre autres renseignements pleins d'intérêt, la situation financière de la France à cette époque.

Traité des impôts considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger, par M. Esquirou de Parieu. Paris, Cotillon, Guillaumin, 1866-67, 2e éd.; 4 vol. in-8°. — Cet ouvrage, dans lequel l'auteur a fondu en partie un premier ouvrage, *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, contient des considérations générales sur l'impôt et une enquête historique pleine de faits relatifs aux divers pays. Il a d'abord paru dans une série d'articles du *Journal des économistes* souvent cités dans ce volume.

An Inquiry into the taxation and commercial policy of Great Bri-

taine, Edimbourg, 1844 ; 1 vol. in-8° ; par David Buchanam, l'auteur des notes remarquables dans une édition de l'ouvrage d'Adam Smith.

Les Institutions et les taxes locales du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, par MM. Fisco et van der Straeten. Paris, Guillaumin, 1863, vol. in-8°, 2e édition.

Financial Reform, par M. Henry Parnell, 1re éd. Londres, 1830, 4me éd., 1832; 1 vol. in 8°.

The people's Blue Book taxation as it is, and as it ought to be. Londres, Routledge, 1857; 1 vol. in-18 ; contient une critique vive et détaillée des différents impôts.

Étude sur les impôts et sur les budgets des principaux États de l'Europe, par M. Félix Cohen. Paris, Guillaumin, 1865 ; 1 fort vol. in-8°. L'auteur commence par des considérations théoriques de l'impôt empruntées, en grande partie, à la IIe partie du présent Traité[1] ; il consacre ensuite la moitié de son ouvrage aux finances de la France, et le reste à la comparaison des finances de la France et de l'Angleterre, aux finances de l'Angleterre, de la Prusse, et de la Russie.

IV. Histoire financière.

Tous les ouvrages qui précèdent contiennent des renseignements historiques.

Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à l'année 1828, *précédée d'une Introduction sur le mode d'impôt en usage avant la révolution, suivie de Considérations sur la marche du crédit public et les progrès du système financier*, etc., par M. Jacques Bresson, 1re éd. Paris, 1829 ; 2 vol. in-8° ; 2e éd., 1840. — Revue un peu superficielle des faits.

Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786, *avec un tableau général des anciennes impositions et un état des recettes et des dépenses du trésor royal à la même époque*, par M. Bailly, inspecteur général des finances ; 2 vol. in-8°. Moutardier, 1830. — Très-bon ouvrage.

Par le même : *Exposé de l'administration générale des finances*

[1] « Le Traité de finances de M. Joseph Garnier, dont j'ai reproduit les principales formules... » (Préface de M. Cohen.)

du Royaume-Uni, etc.; 2 vol. in-8°. Didot, 1837; avec détails financiers sur les comtés, les paroisses, les corporations, le clergé, etc. L'auteur a fait un long séjour en Angleterre.

Histoire financière et statistique de l'empire britannique, par Pablo de Pebrer (économiste espagnol, exilé politique), traduite de l'anglais par M. P. M. Jacobi. Paris, Belizard, 1834; 2 vol. in-8. — La 2e édition, 1839, contenant un exposé du système financier de l'Angleterre, un plan de liquidation de la dette et un grand nombre de tableaux statistiques.

Dictionnaire des finances de *l'Encyclopédie méthodique*, par Rousselot de Surgy, 1784; 3 vol. in-4°. — Renseignements sur les anciens impôts et les anciennes institutions financières.

Histoire de l'impôt en France, par M. J.-J. Clamageran. Paris, Guillaumin, en trois parties, 1867; 1868, 2 vol. in-8°; contenant, avec une étude historique de l'impôt en général, les trois époques romaine, barbare, féodale (Ier vol.); puis l'époque monarchique, depuis l'établissement de la taille permanente en 1439 jusqu'à la mort de Colbert en 1683, IIe vol. L'auteur continue son travail.

V. Documents financiers. — Comptabilité et organisation financière.

On trouve des chiffres relatifs aux questions de finances pour la France dans le *Compte général* annuel des finances depuis 1817, in-folio, et dans la collection de l'*Annuaire de l'économie politique et de la statistique*[1].

Cet Annuaire contient aussi des documents relatifs aux finances de la ville de Paris et des indications sur les budgets des divers pays, souvent plus détaillés que dans l'*Almanach de Gotha*, etc.

Pour l'Angleterre, on trouve les résumés et documents parlementaires dans le *Companion to the Almanack*, depuis 1828, 1 vol. in-8; dans le *State's men year Book*, depuis 1863, 1 vol. in-8°, par M. Frederick Martin (Londres, Macmillian).

[1] Publié de 1844 à 1855 par MM. Joseph Garnier et Guillaumin, depuis 1856 par MM. Block et Guillaumin, et depuis 1865 par M. Maurice Block.

Pour les États-Unis, on trouve ces documents dans l'*American Almanak*, depuis 1829; 1 vol. in-8°.

Pour les autres pays, on les trouve dans les Annuaires qui les concernent, dans l'*Annuaire d'économie politique*, et les Annuaires que nous venons d'indiquer, — dans *l'Europe politique et sociale*, par M. Maurice Block. Paris, Hachette, 1 fort vol. in-8°, 1869[1]; — dans *Statistical Abstract for the United Kingdom*, in-8°, depuis 1856, — et *Statistical Tables relating to the foreign countries*, in-4°, depuis 1858, *Blue Books* officiels publiés par le *Board of trade*.

Pour la comptabilité financière, voyez l'ouvrage de M. de Hock, indiqué plus haut, — le règlement général sur la comptabilité publique, reproduits dans les ouvrages de MM. d'Audiffret et Boiteau, mentionnés ci-dessus, — et l'ouvrage spécial : — *de la Comptabilité publique en France*, par M. H. de Montcloux, in-8, 1840 ; H. Bossange.— Voyez, au sujet de cet ouvrage, un article de M. Boutowski, conseiller des finances en Russie, dans le *Journal des économistes*, d'octobre 1854.

Pour l'organisation financière, voy. les ouvrages de MM. d'Audiffret, de Hock, Marescotti, cités ci-dessus.

Les deux sujets sont traités dans *Essai sur la comptabilité publique en France*, par « un ancien sous-directeur au ministère des finances. » Paris, Guillaumin, 1866, broch. in-8°. — Voy. la note finale XX.

Une bibliographie financière se trouve dans le *Dictionnaire de l'économie politique*, à la suite de notre article FINANCES, et pour les années à partir de 1852 une bibliographie annuelle a été insérée dans l'*Annuaire de l'économie politique*.

[1] Cet auteur n'a pas publié la 2e édit. de sa *Statistique de la France comparée avec les États de l'Europe* (1860), et M. Horn n'a pas continué l'*Annuaire international du crédit public*, qui n'a paru qu'en 1859, 1860, 1861. Paris, Guillaumin. — Ces sources de documents avaient été indiquées dans la 2e édit. de ce Traité.

II

MAXIMES OU RÈGLES POUR L'ASSIETTE DE L'IMPOT,

PAR ADAM SMITH, J.-B. SAY, SISMONDI, VERRI, QUESNAY, MIRABEAU PÈRE, RICHELIEU

(P. 156.)

Nous avons essayé, dans le chap. XIII, de comprendre les règles générales de l'assiette de l'impôt en un certain nombre de formules et principes dirigeants en cette matière. Nous reproduisons ci-après les maximes, règles, conditions ou principes formulés par Adam Smith, J.-B. Say, le comte Verri, le marquis de Mirabeau et les conseils attribués au cardinal Richelieu.

Maximes d'Adam Smith[1].

Première maxime. Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, *en proportion* de ses facultés, c'est-à-dire *en proportion du revenu* dont il jouit sous la protection de l'État.

La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une grande nation, comme les frais de régie sont à l'égard des copropriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer tous à ces frais en proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. Observer cette maxime ou s'en écarter constitue ce qu'on nomme *égalité* ou inégalité dans la répartition de l'impôt.

Qu'il soit, une fois pour toutes, observé que tout l'impôt, qui tombe en définitive sur une des trois sortes de revenus[2] seulement

[1] *Richesse des nations*, 1775, 4e éd. de l'auteur, 1786, liv. V, ch. II, § 1, sect. II.
[2] Rentes foncières, Profits, Salaires.

est nécessairement inégal, en tant qu'il n'affecte pas les deux autres. Dans l'examen suivant des différentes sortes d'impôts, je ne reviendrai guère davantage sur cette espèce d'inégalité; mais je bornerai le plus souvent mes observations à cette autre espèce d'inégalité qui provient de ce qu'un impôt particulier tombe d'une manière inégale même sur le genre particulier du revenu sur lequel il porte.

Deuxième maxime. La taxe ou portion d'intérêt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine, et non arbitraire. — L'époque du payement, le mode du payement, la quantité à payer, tout cela doit être clair et précis, tant pour le contribuable qu'aux yeux de toute autre personne.

Quand il en est autrement, toute personne sujette à l'impôt est plus ou moins mise à la discrétion du percepteur, qui peut alors ou aggraver la taxe par animosité contre le contribuable, ou bien à la faveur de la crainte qu'a celui d'être ainsi surchargé, extorquer quelque présent ou quelque gratification.

L'incertitude dans la taxation autorise l'insolence et favorise la corruption d'une classe de gens qui est naturellement odieuse au peuple, même quand elle n'est ni insolente ni corrompue.

La certitude de ce que chaque individu a à payer est, en matière d'imposition, une chose d'une telle importance, qu'un degré d'inégalité très-considérable, à ce qu'on peut voir, je crois, par l'expérience de toutes les nations, n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très-petit degré d'incertitude.

Troisième maxime. Tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer le plus commode pour le contribuable.

Un impôt sur la rente des terres ou le loyer des maisons, payable au même terme auquel se payent pour l'ordinaire ces rentes ou loyers, est perçu à l'époque à laquelle il est à présumer que le contribuable peut plus commodément l'acquitter, ou quand il est le plus vraisembable qu'il a de quoi le payer. Tout impôt sur les choses consommables qui sont des articles de luxe est payé en définitive par le consommateur, suivant un mode de payement très-commode pour lui. Il paye l'impôt peu à peu, à mesure qu'il a besoin d'acheter

ces objets de consommation. Et puis, comme il est le maître d'acheter ou de ne pas acheter, ainsi qu'il le juge à propos, ce sera nécessairement sa faute s'il éprouve jamais quelque gêne considérable d'un pareil impôt.

Quatrième maxime. Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'État, et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce trésor.

Un impôt peut, ou faire sortir des mains du peuple plus d'argent que ne l'exigent les besoins du trésor public, ou tenir cet argent hors de ses mains plus longtemps que ces mêmes besoins ne l'exigent de quatre manières, savoir :

1° La perception de l'impôt peut nécessiter l'emploi d'un grand nombre d'officiers dont les salaires absorbent la plus grande partie du produit de l'impôt, et dont les concussions personnelles établissent un autre impôt additionnel sur le peuple ;

2° L'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à de certaines branches de commerce ou de travail, qui fourniraient de l'occupation et des moyens de subsistance à beaucoup de monde. Ainsi, tandis que d'un côté il oblige le peuple à payer, de l'autre il diminue ou peut-être anéantit quelques-unes des sources qui pourraient le mettre plus aisément dans le cas de le faire ;

3° Par les confiscations, amendes et autres peines qu'encourent ces malheureux qui succombent dans les tentatives qu'ils ont faites pour éluder l'impôt, il peut souvent les ruiner et par là anéantir le bénéfice qu'eût recueilli la société de l'emploi de leurs capitaux.

Un impôt inconsidérément établi offre un puissant appât à la fraude. Or il faut accroître les peines de la fraude à proportion qu'augmente la tentation de frauder. La loi, violant alors les premiers principes de la justice, commence par faire naître la tentation, et punit ensuite ceux qui succombent, et ordinairement elle enchérit aussi sur le châtiment, à proportion qu'augmente la circonstance

même qui devrait le rendre plus doux, c'est-à-dire la tentation de commettre le crime.

4° L'impôt, en assujettissant le peuple aux visites réitérées et aux recherches odieuses des percepteurs, peut l'exposer à beaucoup de peines inutiles, de vexations et d'oppressions; et quoique, rigoureusement parlant, les vexations ne soient pas une dépense, elles équivalent certainement à la dépense au prix de laquelle un homme consentirait volontiers à s'en racheter.

C'est de l'une ou de l'autre de ces quatre manières différentes que les impôts sont souvent onéreux au peuple, dans une proportion infiniment plus forte qu'ils ne sont profitables au souverain.

Règles de J.-B. Say[1].

Les meilleurs impôts ou plutôt les moins mauvais sont :

1° Les plus modérés quant à leur quotité ;

2° Ceux qui entraînent le moins de ces charges qui pèsent sur le contribuable sans profiter au trésor public ;

3° Ceux dont le fardeau se répartit équitablement ;

4° Ceux qui nuisent le moins à la reproduction ;

5° Ceux qui sont plus favorables que contraires à la morale, c'est-à-dire aux habitudes utiles à la société.

Règles de Sismondi[2].

1° Tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital. — Dans le premier cas, l'État ne dépense que ce que les particuliers devraient dépenser; dans le second, il détruit ce qui devrait faire vivre et les particuliers et l'État.

2° Dans l'assiette de l'impôt il ne faut pas confondre le produit brut annuel avec le revenu : — car le premier comprend, outre le second, tout capital circulant, et une partie de ce produit doit de-

[1] *Traité*, 1803, 1817, etc., — l. III, ch. IX.

[2] *Nouveaux principes d'économie politique*, 2e édit., 1827, l. VI, ch.

meurer pour maintenir ou renouveler tous les capitaux fixes, tous les travaux accumulés et la vie de tous les ouvriers productifs.

3° L'impôt étant le prix que le citoyen paye pour des jouissances, on ne saurait le demander à celui qui ne jouit de rien; il ne doit donc jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire à la vie du contribuable.

4° L'impôt ne doit jamais mettre en fuite la richesse qu'il frappe : — il doit donc être d'autant plus modéré que la richesse est plus fugitive. Il ne doit jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire pour que ce revenu se conserve.

Principes de Verri[1].

1er *principe :* Le tribut ne doit tomber jamais immédiatement sur les classes pauvres.

2e *principe :* Choisir cette forme qui exige les plus petits frais dans la perception.

3e *principe :* Faire des lois claires, précises, inviolables qui soient observées impartialement envers chaque citoyen.

4e *principe :* Ne placer jamais le tribut de manière qu'il augmente directement les frais de transport d'un endroit à l'autre dans l'État ou qu'il s'interpose entre le vendeur et l'acheteur dans l'État.

5e *principe :* Le tribut ne doit pas suivre immédiatement l'augmentation de l'industrie.

Maximes de Quesnay[2].

Impôt non destructeur.

Que l'impôt ne soit pas destructif ou disproportionné à la masse du revenu de la nation, que son augmentation suive l'augmentation du revenu ;

Qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées, où il

[1] Comte Pietro Verri, *Meditazioni sull' Œconomia politica*. Milan, 1771, ch. XXX.

[2] *Maximes générales du gouvernement*, imprimées au château de Versailles en décembre 1758.

multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce et détruirait annuellement une partie des richesses de la nation;

Qu'il ne se prenne pas non plus sur les richesses des fermiers des biens-fonds; car *les avances de l'agriculture d'un royaume doivent être envisagées comme un immeuble qu'il faut conserver précieusement pour la production de l'impôt, du revenu et de la subsistance de toutes les classes de citoyens;* autrement l'impôt dégénère en spoliation et cause un dépérissement qui ruine promptement un État.

Point de fortunes pécuniaires dans l'administration de l'impôt.

Que l'administration des finances, soit dans la perception des impôts, soit dans les dépenses du gouvernement, n'occasionne pas de fortunes pécuniaires qui dérobent une partie des revenus à la circulation, à la distribution et à la reproduction.

Crédit des financiers, Mauvaise ressource.

Qu'on n'espère des ressources pour les besoins extraordinaires que de la prospérité de la nation, et non du crédit des financiers; car *les fortunes pécuniaires sont des richesses clandestines qui ne connaissent ni roi ni patrie.*

Maxime générale des physiocrates [1].

Impositions indirectes, pauvres paysans;
Pauvres paysans, pauvre royaume;
Pauvre royaume, pauvre souverain.

Conditions nécessaires de l'imposition, du marquis de Mirabeau [2].

1° Il faut que l'imposition soit établie immédiatement à la source des revenus;

2° Qu'elle soit dans une proportion connue et convenable avec ces mêmes revenus;

3° Qu'elle ne soit point surchargée de frais de perception;

[1] Dupont, de Nemours, *Origine et progrès d'une science nouvelle*, 1758, § 15.
[2] *Théorie de l'impôt*, 1760, in-18, p. 201.

Par source de revenus, Mirabeau entendait le prix des baux, conformément à la théorie physiocratique.

Conseils de Richelieu[1].

« Pour parvenir à établir un fonds suffisant aux dépenses courantes et s'en préparer un pour les grandes dépenses extraordinaires, il faut absolument, outre l'ordre et l'économie dans la distribution, procurer, avec une vigilance particulière à toutes les classes de sujets, les moyens d'accroître leurs richesses, leurs consommations; ensuite combiner les diverses natures d'impôts de manière que les peuples payent plus facilement, plus doucement et qu'une imposition ne nuise point à la perception d'une autre. »

« Entre les diverses natures de tributs, il est convenable de préférer ceux dont l'augmentation passagère, dans un temps de besoin, ne fatiguera point les peuples parce que les ressources sont toujours d'un produit plus assuré lorsque la régie est montée de longue main. »

« Les contributions d'une perception simple et facile, sans embarras dans la régie, paraissent les plus propres à être réservées pour un temps de besoin, parce qu'il est toujours important, alors, que l'État soit secouru avec une grande exactitude, et que moins il dépend de son crédit plus il en trouve facilement à bon marché. »

RÉSUMÉ DE TOUTES CES FORMULES.

L'idéal en matière d'impôt consiste à demander le moins possible, — par les procédés les moins coûteux, — les moins désagréables, — les moins gênants pour la reproduction.

[1] *Testament politique*, ouvrage d'origine contestée. Richelieu est mort en 1662.

III

SUR LA DÉFINITION DE L'IMPOT ET LA « THÉORIE DE L'IMPOT

PAR M. PROUDHON

Dans son livre récent, intitulé : *Théorie de l'impôt*[1], M. Proudhon insiste avec raison sur l'importance d'une bonne définition de l'impôt, car une bonne définition résulte d'une bonne notion, et d'une bonne notion découlent des conséquences vraies. Il croit avoir trouvé le premier (p. 348) la formule par excellence, en disant que l'*impôt est un échange*, échange dans lequel l'État donne des services et le contribuable des écus. Cette notion est exacte et conforme, comme le reconnaît M. Proudhon, à l'idée de Montesquieu, de J.-B. Say, et, ajouterons-nous, à l'idée des physiocrates[2], de Smith et de tous les économistes. Mais la définition, tout en ayant l'avantage de formuler l'idée d'échange, n'est pas complétement juste. L'impôt n'est pas un échange, parce qu'il n'est pas un acte ; l'impôt est le prix d'un service reçu en échange, et c'est pour cela que notre définition (p. 15 et 16, déjà formulée dans la première édition) nous paraît encore préférable à celle de M. Proudhon. Quoi qu'il en soit, il est juste de dire que l'auteur a bien fait ressortir dans son livre que l'impôt, selon la justice et le droit moderne, n'est ni un tribut, ni une redevance, ni un loyer, ni un honoraire, mais un payement de services qui doit être consenti ou ne peut être imposé par une autorité autre que les législateurs représentant des citoyens.

Mais M. Proudhon va plus loin et soutient à tort, croyons-nous,

[1]. Voy. 1 vol. in-18, 1861.

[2] Voy. *Théorie de l'impôt* de Mirabeau père, in-4°, 1770, in-12, 1776

que l'impôt n'est pas une assurance, une prime d'assurance, veut-il dire; car, si ce n'est pas une prime d'assurance dans le sens de toutes les assurances dont M. de Girardin[1] veut faire des services publics, c'est avant tout et principalement le prix de la sécurité (justice, propriété, liberté, etc.). M. Proudhon combat cette notion de l'impôt-prix du service de sécurité, parce qu'il fait de l'État le gérant des services publics, tels que les voies de communication, le crédit, les assurances, les mines, les docks, etc., dont il tire un profit-impôt. C'est en ce sens qu'il définit encore l'impôt (p. 67) : « la quote-part à payer par chaque citoyen pour la dépense des services publics. » Cette formule traduit bien exactement le fait des impôts dans les pays civilisés; elle traduit en termes plus simples la définition de Smith et de Say (voy. p. 15 et 318), mais elle laisse intacte la question de savoir en quoi consistent ces services.

M. Proudhon a une autre prétention qui ne nous paraît pas mieux justifiée. « Une théorie complète de l'impôt, de ses principes, de ses règles, de sa nature, de son objet, de ses anomalies, de sa fonction dans le système économique des nations, n'avait jamais, que je sache, été donnée; grâce à l'appel des honorables conseillers de Vaud, elle aura été du moins ébauchée, et pour la première fois. » (P. 330.)

Bibliographie en main, il ne serait pas difficile de prouver que la théorie de l'impôt a été plus qu'ébauchée avant lui par des esprits éminents. Sans les travaux de ces esprits éminents, sans les publicistes économistes et financiers, que M. Proudhon a en si médiocre estime, et même sans le congrès de Lausanne, que M. Proudhon eût moins dédaigné s'il y avait assisté et qui lui a fourni plus d'une thèse, il est douteux que son livre contînt les bonnes choses qui y sont. Il avoue, au surplus (p. 7), que pour faire son livre, il n'a eu « que la peine de tirer les conséquences des observations recueillies par les plus savants économistes. » Ce qui ne l'empêche pas de demander (p. 201) : « Quand donc va-t-on faire justice de cette secte, qui agite la société et scandalise la pudeur des nations ? » et ce, simplement à propos d'une phrase de M. J.-B. Say, et d'une autre de M. Joseph Garnier sur l'impôt progressif, conforme à l'une de ses

[1] *L'Impôt*. Voy. note I § 2.

deux manières de voir[1]. Puis, oubliant son coup de boutoir, il confesse qu'il connaît « plusieurs économistes, fort honnêtes gens, excellents citoyens, zélateurs de la science de la vérité, qui plus d'une fois, dit-il, m'ont donné de précieux témoignages d'estime, et auxquels j'ai toujours tenu à grand honneur de faire la guerre[2]. »

Pour revenir à la théorie de l'impôt, disons, qu'en ce qui nous concerne, nous professons depuis longtemps cette théorie de l'impôt-prix des services rendus[3], que nous venons de retrouver, en idée du moins, dans le livre de Mirabeau, la *Théorie de l'impôt*[4], publié il y a plus d'un siècle.

Comme le nom de M. Proudhon a une certaine autorité dans une partie de l'opinion publique, nous allons présenter une courte analyse de son livre sur l'impôt.

L'auteur traite d'abord de l'impôt avant et selon le droit moderne, que nous avons appelé le principe de justice; puis de la répartition de l'impôt. A ce sujet, il fait une vive critique des impôts actuels et de la loi de proportionnalité; il fait une critique non moins vive des projets de réforme, de l'impôt progressif, de l'impôt sur le capital, de l'impôt sur le revenu, et même de l'impôt sur la rente foncière, dont il avait fait son utopie financière dans son avant-dernier ouvrage : *de la Justice dans la Révolution et dans l'Église* (1858).

Après ce travail de démolition, partant de ces deux idées que la péréquation de l'impôt est un problème insoluble, et que l'impôt unique serait le pire des impôts, il « déchiffre l'hiéroglyphe de l'impôt » et proclame la « vraie vérité, » qui est « dans l'équilibre et dans l'ensemble, » c'est-à-dire, si nous avons bien compris, dans l'équilibre résultant d'un ensemble d'impôts variés. Ces impôts sont : une dotation de l'État sur la rente foncière; plus les profits résultant des services publics productifs : crédit public, voies de transport, mines, docks, dessèchements, défrichements, reboisements, etc., postes, télégraphes, poudres et salpêtres; — plus, les impôts qu'il appelle *facultatifs*, en ce sens qu'ils sont de pure in-

[1] Voy. plus loin, Note 9, § III.

[2] L'écrivain fait plus spécialement allusion à MM. de Molinari et Joseph Garnier.

[3] Voy. *Éléments de l'économie politique*, 1re et 2e édit. du *Traité*, 1846 et 1848. — *Éléments de finances*, 1858, 1re édit., p. 25, et 2e édit. p. 21, 22, 29, 105, 200.

[4] 1760, in-18, p. 410.

vention fiscale et de nécessité fiscale, tels que les impôts de consommation, d'enregistrement et de timbre, sur les maisons, les patentes et licences, les douanes, l'impôt somptuaire (chiens, tabac, matières d'or et d'argent); — quelques-uns de ces impôts (sur les maisons des villes, sur les successions) devant être progressifs ! — Il légitime les impôts sur les consommations par cette proposition que tout impôt se résout en une taxe de consommation, et toute taxe de consommation en une capitation.

Toutefois l'idéal de l'auteur (qui ne se réalisera pas de sitôt, dit-il) est dans la tendance du fisc à se contenter de l'impôt de la rente foncière et des deux catégories de taxes; l'une sur les *services publics :* crédit, voies de transport, mines, docks, eaux et forêts, etc.; l'autre consistant en un ensemble de contributions *facultatives* sur tous les objets de consommation et d'usage, sur les transactions, etc. (P. 321.)

Voilà pour l'impôt. La combinaison de l'auteur en organisation financière se résout ainsi (p. 120) :

1° Fixation d'un maximum du budget; 2° définition et décentralisation des services publics ; 3° abstention d'emprunts; 4° cessation de l'état de guerre; 5° suppression des dotations, listes civiles, retraites et pensions ; 6° publicité et contrôle de ces six règles, dont la plus importante, celle qui implique, pour ainsi dire, toutes les autres, est la seconde, celle qui regarde la décentralisation.

Il serait aussi inutile de montrer ici en quoi les parties de ce système diffèrent des propositions exposées dans ce volume concordant avec ce que nous croyons être l'expression de la vérité, que de montrer en quoi diverses parties de ce système se contredisent entre elles. Nous ferons également observer à propos des services publics que l'auteur veut constituer, qu'il a posé en principe comme conséquence de la définition de l'impôt que les services doivent être à prix de revient, et que cependant il veut que l'État retire ses frais, plus un excédant à titre d'impôt (p. 318), et cela, quand il a reconnu que l'État produit plus chèrement. Nous nous en tenons au point de vue financier; nous pourrions en faire bien d'autres remarques au point de vue économique et politique, et même au point de vue moral.

Oubliant ses critiques et ses quolibets sur la progression et

la proportionnalité, M. Proudhon ajoutait après ces conclusions : « que pour ces diverses contributions, l'État appliquera, selon les circonstances, aux unes la progression, aux autres la proportionnalité. » (P: 335).

Puis il s'enthousiasmait sur son système, qu'il avoue ne pas avoir inventé, mais dégagé des évolutions de l'histoire et de la contradiction des idées et dont il attendait : la réduction indéfinie des frais de l'État, la modération du mouvement économique, la discipline du marché, l'émancipation des classes laborieuses, l'équilibre des propriétés, l'inviolabilité des héritages, le nivellement des fortunes, l'avancement de la société dans la justice, la liberté, la richesse, et la réhabilitation de l'impôt (p. 326)... beaucoup trop de choses en vérité.

Il y a, dans cette œuvre du célèbre pamphlétaire, comme dans tous ses autres écrits, des bouffées de bon sens qu'il serait utile d'en dégager. En voici une à propos des réformes financières rêvées et des réformes possibles.

« L'on en vient, comme si rien n'était plus naturel à demander son salut à des coups de théâtre et à des panacées. — Ne sauriez-vous point un moyen de diminuer les impôts, ou tout au moins de les faire payer aux riches? un secret pour faire baisser le prix des loyers, un autre pour diminuer celui de la viande, du pain et du vin ? Parlez, monsieur l'économiste ; nous vous écoutons : mais dites vite ; surtout point de théories, point de révolution ! » (Ici l'auteur a certainement voulu dire Réformes au lieu de Révolution.)

« C'est ainsi que des gens de bon sens en viennent tous les jours en France à traiter les questions politiques et économiques. Des miracles, voilà ce que l'on demande; mais un ensemble de réformes, de la raison, de la suite, on en a horreur. » (P. 382.)

IV

SOPHISMES SUR L'IMPOT

L'IMPOT LE PLUS MAUVAIS DES PLACEMENTS, QUAND IL N'EST PLUS LE PAYEMENT DU SERVICE RENDU

Chap. IV et XXII.

Nous avons rétorqué dans le courant de ce volume, et notamment au ch. IV et au ch. XXII, divers sophismes ayant cours sur l'impôt; savoir : les ressourses inépuisables de l'État; l'impôt retombant en pluie fécondante; l'impôt, le meilleur des placements, stimulant de l'industrie, instrument de moralisation, remède à la misère.

Nous y revenons pour faire des citations instructives.

Le sophisme de l'*impôt, le meilleur des placements* avait déjà cours au dix-huitième siècle.

Rousselot de Surgy y répondait comme suit dans le *Dictionnaire des finances de l'encyclopédie méthodique* (1784, 3 vol. in-8°).

« On nous dit que l'impôt serait le meilleur des placements. Ce serait vrai si on avait le meilleur des gouvernements, c'est-à-dire un gouvernement qui soumettrait partout et toujours aux intérêts généraux les intérêts des individus, des familles et des localités. »

Oui et non, avec le meilleur des gouvernements.

Oui, si par le meilleur des gouvernements on entend le gouvernement rationnel aussi peu interventionniste que possible, exclusivement producteur de sécurité, et ce, par les procédés les plus rationnels et les moyens les plus économiques, d'où résulterait un impôt modéré et équitablement réparti; en ce cas, de sa part de revenu consacré à l'impôt, chacun ferait, non pas le meilleur placement, mais le meilleur emploi.

Non, dans l'hypothèse de Rousselot de Surgy. Assurément c'est une condition de bon gouvernement que la subordination des intérêts privés aux intérêts généraux; mais cette condition, ne suffit pas; et même en remplissant cette condition, les gouvernements peuvent être conduits à faire fausse route, à dépasser leurs fonctions, à intervenir dans des intérêts généraux qui ne sont pas de leur compétence.

Un auteur auquel il aura été donné d'avoir été un des personnages les plus puissants de notre temps a développé le sophisme dans les lignes suivantes, où le vrai et le faux se trouvent entremêlés d'une manière presque inextricable.

« Le prélèvement de l'impôt peut se comparer à l'action du soleil, qui absorbe les vapeurs de la terre pour les reporter ensuite à l'état de pluie sur tous les lieux qui ont besoin d'eau pour être fécondés et pour produire. Lorsque cette restitution s'opère régulièrement, la fertilité s'ensuit; mais lorsque le ciel, dans sa colère, déverse partiellement en orages, en trombes et en tempêtes les vapeurs absorbées, les germes de production sont détruits et il en résulte la stérilité, car il donne aux uns beaucoup trop et aux autres pas assez. Cependant, quelle qu'ait été l'action bienfaisante ou malfaisante de l'atmosphère, c'est presque toujours au bout de l'année la même quantité d'eau qui a été prise et rendue. La répartition seule fait donc la différence. Équitable et régulière, elle crée l'abondance; prodigue et partiale, elle amène la disette. »

« Il en est de même d'une bonne ou mauvaise administration. *Si les sommes prélevées chaque année sur la généralité des habitants sont employées à des usages improductifs, comme à créer des places inutiles, à élever des monuments stériles, à entretenir au milieu d'une paix profonde une armée plus dispendieuse que celle qui vainquit à Austerlitz, l'impôt, dans ce cas devient un fardeau écrasant; il épuise le pays, il prend sans rendre;* mais si, au contraire, ces ressources sont employées à créer de nouveaux éléments de production, à rétablir l'équilibre des richesses, à détruire la misère, en activant et organisant le travail, à guérir enfin les maux que notre civilisation entraîne avec elle, alors l'impôt devient pour les citoyens certainement comme l'a dit un jour un ministre à la tribune, le meilleur des placements.

« C'est donc dans le budget qu'il faut trouver le premier point d'appui de tout système qui a pour but le développement de la classe ouvrière. Le chercher ailleurs est une chimère[1]. »

Ce qui est vrai dans cette citation, c'est d'abord le principe que nous mettons en italique, sage conseil que le gouvernement de Napoléon III n'a malheureusement pas suivi, mais qui n'en est pas moins d'une utilité permanente.

Ce qui est encore vrai, c'est que l'impôt épuise les contribuables comme le soleil dessèche les terres.

Ce qui n'est pas vrai, nous le répétons, ce qui est impossible, c'est que l'impôt retombe en pluie et retombe régulièrement sur les points d'où il s'est évaporé. Il en reste une bonne partie dans les mains des agents d'évaporation, de condensation et de répartition, qui ne savent, ne veulent, et, à tout bien considérer, ne peuvent fonctionnner qu'à tort et à travers pour produire des abondances partielles et surtout des disettes partielles.

L'État sait moins bien que l'industrie privée, que les contribuables, créer de nouveaux éléments de production. Il ne sait pas rétablir l'équilibre des richesses, à moins qu'il ne spolie les uns pour donner aux autres. Il est parfaitement incapable de détruire la misère en « organisant le travail » (formule à la mode à l'époque où l'auteur écrivait), et de guérir les maux que notre civilisation entraîne. Ces maux trouvent leur remède dans la civilisation elle-même, dans le respect de la liberté des transactions.

Il en résulte que, en dehors du payement du service suprême de sécurité et de quelques autres services publics rationnels, l'impôt est le plus niais et le plus désastreux des placements ; il en résulte encore que s'il peut être très-fructueux de faire disparaître les abus d'un budget excessif, il est parfaitement chimérique et dangereux de dire à la classe ouvrière qu'elle n'a rien à faire en dehors du budget pour son soulagement.

[1] *Idées napoléoniennes*, par L.-N. Bonaparte (plus tard Napoléon III) ; 1839 in-8° de 176 p., reproduit dans ses *Œuvres* rééditées sous l'empire, 1854-57.

V

CONGRÈS INTERNATIONAL DE L'IMPOT, RÉUNI A LAUSANNE[1]

ORGANISATION — PROGRAMME — DISCUSSIONS — VŒUX ÉMIS.

I

Le canton de Vaud, se préoccupant depuis quelque temps des améliorations à introduire dans son régime financier, a ouvert sur l'impôt et les diverses questions qui s'y rattachent, au point de vue de la théorie et de l'application, un concours de mémoires, qui a été clos le 15 septembre 1860. A cette occasion, un congrès international de l'impôt a été convoqué à Lausanne par suite de l'initiative de M. Pascal Duprat, ancien député à la Constituante, à cette époque professeur d'économie politique à l'Académie de Lausanne et directeur du *Nouvel économiste*, recueil hebdomadaire.

Un comité, composé de notables des cantons de Vaud, du Valais, de Neufchâtel, de Fribourg, a patronné l'œuvre du professeur d'économie politique, et c'est ainsi qu'une centaine de personnes de bonne volonté, répondant à l'appel qui leur avait été fait, se sont trouvées réunies, sans aucune préoccupation officielle, les 25, 26, 27 et 28 juillet 1860, dans la salle du grand conseil.

Les organisateurs du congrès n'avaient peut-être pas fait toute la publicité nécessaire pour appeler l'attention sur cette réunion, qui aurait certainement attiré un plus grand nombre de membres ; mais, telle qu'elle a été, elle n'en a pas moins été re-

[1] Extrait d'un compte rendu dans le *Journ. des économistes*, octobre 1860. — Voy. l'avant-propos de *Théorie et critique de l'impôt*, par M. L. Walras, broch. in-8°, 1861.

marquable par sa composition et par les discussions auxquelles on s'est livré.

Les trois quarts des membres appartenaient aux cantons de la Suisse parlant la langue française, qui a été la langue du congrès; l'autre quart appartenait à la France, à l'Espagne, à l'Italie, à la Russie, à la Pologne, à l'Allemagne. La plupart des membres suisses étaient des notabilités, anciens membres ou membres en activité des conseils des cantons ou du conseil fédéral, professeurs aux académies, pasteurs, ingénieurs, avocats, publicistes, etc. Parmi les étrangers on remarquait quelques illustrations de la science économique et financière, de la presse, de la tribune, etc. Composition du bureau : M. Meystre, président du conseil d'État de Vaud, président honoraire; M. de Miéville, avocat, membre du grand conseil de Vaud et du conseil national suisse, président; MM. Luis-Maria Pastor, ancien ministre des finances en Espagne[1]; le comte Frédéric Skarbek, ancien ministre ou directeur de la justice en Pologne[2]; le marquis Pepoli, député au parlement italien, ex-ministre des finances de l'Émilie; Émile de Girardin, ancien député, rédacteur en chef de la *Presse*[3]; Pascal Duprat, ancien représentant du peuple, organisateur du congrès ; Joseph Garnier, secrétaire de la Société d'économie politique de Paris[4]; Cérésole, avocat à Vevey.

II

Ce programme était ainsi conçu :

« Théorie de l'impôt, ou des règles qui doivent servir de base à tout régime fiscal qui veut se mettre d'accord avec la science et la justice, fondement nécessaire de toutes les institutions sociales.

« Examen critique des diverses formes d'impôts qui figurent aujourd'hui dans la plupart des budgets de l'Europe.

[1] Auteur de la *Ciencia de la contribucion*, in-8°.

[2] Auteur de la *Théorie des richesses sociales*, etc., trad. en 2 vol. in-8°. Paris, 1829.

[3] Auteur de l'*Impôt*, etc. Voy. Note I, § 2.

[4] Auteur des *Éléments de finances*, 1re édit. de ce *Traité*.

« Influence de ces impôts sur la richesse, la moralité et le bien-être des peuples.

« Aperçu des réformes fiscales qui ont été accomplies dans ces derniers temps et de leurs conséquences.

« Du rôle que l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu ont joué dans ces réformes.

« Peut-on ramener à un impôt unique les divers impôts que nos États modernes ont empruntés à la fiscalité des derniers siècles?

« Cette transformation, étant possible, serait-elle désirable?

« L'impôt unique, dans ce cas, devrait-il porter sur le capital ou sur le revenu?

« Devrait-il être proportionnel, ou bien progressif?

« Des réformes partielles qui peuvent être introduites immédiatement dans l'impôt, en attendant une réforme plus complète et plus radicale. »

La première question n'a point abouti à un vote. Les sujets indiqués par la deuxième et la troisième n'ont pas fait l'objet de discussions directes, et se sont trouvés traités avec les autres questions.

Deux sections, se partageant le congrès, ont été chargées de préparer les propositions à soumettre à l'assemblée générale : la première, présidée par M. le comte Skarbek, chargée des questions générales ; la seconde, présidée par M. le marquis Pepoli, chargée d'élaborer les propositions sur les réformes partielles.

III

Une série de questions et de théories générales, principales ou accessoires, se rapportant plus directement au sujet de l'impôt, ont été abordées dans la première section. Nous signalerons les deux suivantes :

L'auteur de ce volume, désireux de voir aboutir la discussion et de faire adopter un principe fondamental et primordial, s'est efforcé

de faire accepter une définition de l'impôt, et il a proposé de faire déclarer par le congrès que l'impôt rationnel est le prix du service de sécurité, la prime d'assurance. Mais il n'a point atteint son but : la grande majorité de la section n'a pas voulu s'engager par une formule qui semblait devoir influer sur les autres décisions du congrès et qui entraînait l'examen préalable des fonctions de l'autorité, dont la rétribution nécessite et légitime le prélèvement d'une partie de la fortune des citoyens. Or la majorité des membres de la section ne semblait pas préparée pour une si importante discussion ; et eût-elle été préparée, il est peu probable que l'opinion de l'auteur de la proposition, conforme aux traditions économiques et aboutissant au gouvernement le plus simple et le moins interventionniste, eût eu la majorité. On peut ainsi juger par le degré d'importance que cette proposition si fondamentale a semblé avoir aux yeux du plus grand nombre.

A propos de la définition de l'impôt et des fonctions de l'État, M. J. Hornung, professeur de droit, délégué par l'Académie de Lausanne, a combattu la proposition de M. Joseph Garnier et posé en principe que l'impôt, rationnellement employé, devrait être, avant tout, entre les mains de l'État une arme de moralisation publique. L'État, comme le dit Hégel, est un esprit, une âme, la substance morale de la société. C'est par l'action de l'État que se développe la civilisation, et dans ses fonctions rentrent les moyens de faire progresser l'art, la religion, l'instruction, etc. C'est le droit de l'État de prélever une part de la fortune et des revenus des citoyens.

M. Joseph Garnier a proclamé également que l'impôt est une dette sacrée, mais à condition qu'il soit rationnellement établi et rationnellement dépensé ; or c'est précisément là ce dont il s'agit. En donnant à l'État d'une nation la fonction d'établir la morale et la religion, on supprime la liberté. Sous une pareille impulsion, les pays protestants ne tarderont pas à rejeter les citoyens catholiques, et réciproquement. En faisant de l'impôt une arme de moralisation dans la main de l'État, on établit le plus tyranique des despotismes, le despotisme du fisc sur toutes les branches du travail, sur tous les actes de la vie privée. L'impôt ne doit

pas être contraire à la morale, mais il n'a pas à la protéger systématiquement.

En assemblée générale, les discussions ont principalement porté sur l'impôt multiple ou unique, sur l'impôt assis sur le capital ou sur le revenu, sur l'impôt proportionnel ou progressif, sur les diverses réformes désirables dans les impôts existants.

IV

Le congrès a émis les vœux suivants sur l'impôt en général :

I. — « On peut ramener à un petit nombre d'impôts, et dans l'avenir à un impôt unique, les divers impôts que nos États modernes ont empruntés à la fiscalité des anciens. » (Proposition de M. Joseph Garnier.)

II. — « Cette transformation deviendra de plus en plus possible et praticable avec le progrès des libertés publiques, de l'indépendance des nations et de la civilisation en général. » (Proposition de M. Joseph Garnier.)

III. — « L'impôt, pour être juste, doit embrasser tous les éléments de la richesse et porter à la fois sur le capital et le revenu... et sur les acquisitions à titre gratuit. » (Proposition de MM. Ém. de Girardin, Pascal Duprat, Joseph Garnier et Clamageran.)

IV. — « Pour réaliser utilement ce système, il importe, avant de l'établir, d'éclairer l'opinion publique par la diffusion des principes de l'économie sociale. » (Proposition de M. Clamageran, avocat à la cour d'appel de Paris.)

V. — « L'impôt doit être proportionnel. »

L'impôt simple tendant à l'unité et assis sur le capital ou sur le revenu a été combattu par M. Léon Walras, publiciste à Paris, et par M. Édouard Secrétan, professeur de droit à l'Académie de Lausanne. M. de Girardin a fait valoir les avantages de l'impôt sur le capital, et MM. Pascal Duprat, Clamageran et J. Garnier ont particulièrement défendu l'impôt sur le revenu.

M. Léon Walras a ainsi résumé son argumentation :

« Le problème de l'impôt unique est un problème insoluble. Si l'on veut ramener les divers impôts à un impôt unique, en s'astreignant à suivre toutes les indications de l'économie politique et de la

justice, on est conduit logiquement à l'établissement d'un impôt unique sur les fermages : une telle opération serait très-praticable matériellement et plus favorable que nuisible à l'agriculture. Elle équivaudrait à une confiscation pure et simple des terres par l'État, et, par conséquent, elle serait une spoliation flagrante et inique, au mépris des intérêts et des droits des propriétaires fonciers. »

Voir, au chapitre IX, ce qui est dit sur l'impôt de la rente foncière.

M. le comte Skarbek, dans une note qu'il nous a remise, conclut ainsi ;

« On ne peut songer aujourd'hui à l'établissement d'un impôt unique, tant que la bureaucratie s'opposera à la formation d'un pouvoir social basé sur la confiance et sur le dévouement au bien public, — et tant que la centralisation empêchera le développement du régime communal. »

M. Maria Pastor, ancien ministre des finances en Espagne, qui a consigné le fruit de ses études et de son expérience dans son volume intitulé *Ciencia de la contribucion*, a proposé un système particulier d'impôt.

L'honorable financier espagnol conclut à l'unité de l'impôt ; — l'impôt qu'il propose ne porte ni sur le capital ni sur le revenu, mais sur les professions. C'est un système de patentes, avons-nous dit, sans avoir l'assentiment de l'auteur. C'est, a dit *le Nouvel économiste*, une sorte de capitation générale par catégories, avec minimums, maximums et moyennes. Cette capitation ne serait pas proportionnelle à la fortune, aux ressources, aux facultés des contribuables, mais aux services rendus par l'État à chaque individu et à la somme dépensée pour ces services. L'auteur arrive à la distribution en établissant trois types de taxes, maximum, moyennes et minimum, et trois sous-types, selon les classes professionnelles de la population.

V

Sur les divers impôts existants, le congrès, sur la proposition de la section motivée dans un rapport substantiel de M. Junot, ingénieur civil français, ancien publiciste à Paris, a émis les vœux suivants :

« Les impôts d'octroi doivent être repoussés d'une manière absolue.

« Les impôts de consommation doivent être repoussés en principe pour tous les objets de première nécessité. (Le tabac n'est pas un objet de première nécessité.)

« Le congrès repousse d'une manière absolue toute idée de prohibition douanière.

« Les monopoles qui ont pour objet la fabrication ou la vente des divers articles de consommation doivent être abrogés.

« *Dito* pour les décimes de guerre, qui ne sont que de nouveaux impôts déguisés.

« *Dito* pour les droits de mutation.

« L'impôt sur l'actif net des successions doit être maintenu avec un taux gradué, plus faible sur les successions directes. — Cet impôt devrait faire l'objet de traités internationaux. »

Voir ce qui a été dit sur ces divers impôts, pour les premiers au chapitre XI, pour les deux derniers au chapitre X.

Relativement à la question de proportionnalité de l'impôt, l'auteur de ce volume a proposé la formule de vote suivante :

« L'impôt sur le revenu doit être perçu dans une proportion progressive, sans pouvoir dépasser une petite fraction du revenu. »

Un pareil impôt se distingue de l'impôt progressif proprement dit des écoles socialistes, par la limitation de la progression et par sa modération.

Cette proposition, combattue par MM. de Girardin, Figuerola, Secrétan, Hurt-Binet, député au grand conseil du canton de Vaud, et Pesquera, professeur d'économie politique à l'université de Walladolid, et appuyée par MM. Clamageran et Pascal Duprat, n'a pas eu la majorité. Faute de temps, la discussion réservée pour la fin de la séance n'a pu être que très-sommaire.

Voir ce qui est dit aux ch. V, § 3, VII, § 2 et Note IX.

VI

CONCOURS SUR L'IMPOT

INSTITUÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE VAUD.

Ce concours, qui a donné naissance au congrès sur l'impôt, a été institué par le conseil d'État du canton de Vaud, sur l'initiative d'un de ses membres et par suite des préoccupations de l'opinion publique demandant une réforme du système actuel de taxation consistant principalement en un impôt foncier, en divers impôts de consommation et de droit de mutation laissant à désirer sous le rapport de la répartition.

Quarante-cinq mémoires ont été adressés pour ce concours, qui a été jugé par une commission dont M. A.-E. Cherbuliez, professeur d'économie politique à l'École polytechnique fédérale de Zurich, a été le rapporteur[1].

De ces quarante-cinq mémoires, cinq ont été jugés dignes non du prix, mais de gratifications graduées dans l'ordre suivant : le mémoire de M. Proudhon a obtenu 1,000 fr.; — celui de M. Lassaut, avocat à Paris, 800 fr.; — celui de madame Clémence-Auguste Royer, 400 fr.; — celui de M. Léon Walras, publiciste, 300 fr.; — celui de M. Romiol, de la Dordogne, 200 fr. Au dire du rapporteur, le premier est une remarquable dissertation critique par une plume habile et exercée Les deux autres sont des traités complets, mais celui de madame Royer eût été mieux placé sans sa conclusion; — celui de M. Walras est une dissertation originale; — celui de M. Romiol contient des aperçus historiques intéressants. — Ma-

Voy. le *Journal des économistes*. juillet 1861.

dame Royer conclut à l'impôt sur le revenu, que combat M. Cherbuliez. — M. Proudhon conclut à un ensemble de taxes localisées avec un impôt sur la rente foncière, au maintien des taxes de consommation et des droits d'enregistrement pour atteindre les capitaux mobiliers, au monopole lucratif entre les mains de l'État de l'exploitation des voies de communication et des entreprises de crédit, d'assurance, de docks, de mines, etc. — M. Walras, qui n'a fait qu'une étude critique, conclut assez vaguement à l'impôt sur la rente foncière. — Les deux autres étaient (parait-il) éclectiques.

M. Proudhon a publié son travail augmenté sous le titre : *Théorie de l'impôt*, 1861, en un volume in-18 (Voy. ci-dessus, III); — madame Royer a publié le sien, également augmenté, sous le titre : *Théorie de l'impôt ou la dîme sociale*, 1862, 2 vol. in-8°; — M. Walras a publié le sien sous le titre : *Théorie et critique de l'impôt*, br. in-8°, 1861. (Voir ses conclusions au congrès, ci-dessus Note IV, § 4.)

VII

DISCUSSION SUR L'IMPOT AU CONGRÈS DE L'ASSOCIATION POUR LE PROGRÈS DES SCIENCES SOCIALES.

(A BRUXELLES EN 1862.)

I. L'impôt de revient et l'impôt sur les facultés, par H. Deheselle. — II. L'impôt et les dépenses, par M. Joseph Garnier.

L'Association internationale pour le progrès des sciences sociales a tenu cinq congrès : à Bruxelles, en 1862 ; à Gand, en 1864 ; à Amsterdam, en 1864 ; à Berne, en 1865. La question générale de l'impôt fut particulièrement traitée dans le premier congrès.

Après la lecture d'un mémoire de M. Lawrence Heyworth, magistrat à Liverpool, justifiant l'income-tax comme l'impôt le plus propre à remplacer les impôts indirects, et la lecture d'un mémoire de M. Hyacinthe Deheselle, publiciste à Verviers, sur la théorie de l'impôt, prirent la parole dans le cours des deux séances : madame Royer, MM. Charles Lehardy de Beaulieu (de Mons). A. Jofroy (d'Anvers); MM. Jules Duval, Joseph Garnier, Clamageran, Wolowski (de France); van der Brock (de Bruxelles); Kœchlin et O. van Rees (des Pays-Bas); Baruchson et O'Reilly (d'Angleterre); comte Arrivabene (d'Italie) ; M. Georges Clermont et Hyac. Deheselle (de Verviers). Une troisième séance fut consacrée à la question des dépenses militaires, sur laquelle M. Garnier-Pagès, ancien membre du gouvernement provisoire et ministre des finances, prit le premier la parole.

Nous ne reproduisons ici que l'idée principale de M. Deheselle et l'analyse du discours de M. Joseph Garnier, qui est un résumé des points principaux de la théorie de l'impôt et des questions qui

s'y rattachent, en renvoyant au compte rendu reproduit dans les Annales de l'Association[1].

I. L'impôt-prix de revient et l'impôt selon les facultés, par M. Deheselle.

M. H. Deheselle, économiste belge, a soutenu en 1862 au Congrès des sciences sociales[2] à Bruxelles la théorie de l'impôt « prix de revient » et a vivement critiqué « l'impôt selon les facultés, » en s'exagérant, ce nous semble, la portée de la première formule et en critiquant outre mesure la deuxième.

Voici comment M. H. Deheselle résumait son opinion:

« ... Je résume tout mon système en trois mots. L'État rend des services et a droit de ce chef à une rémunération. Ces services seront-ils rémunérés comme ceux que les citoyens se rendent entre eux? alors il y a lieu d'appliquer la loi du prix de revient: Chacun paye à l'État ce qu'il coûte à l'État. Vous n'acceptez pas cette loi? Soit; quelle autre prenez-vous? Aucune peut-être; ainsi vous exaltez l'arbitraire et établissez en définitive la théorie du despotisme. Il faut une loi. Pourquoi ne pas adopter cette loi si simple du prix de revient? Resterons-nous toujours esclaves de l'axiome trompeur que l'impôt est dû selon les facultés de chacun? Voilà un boulanger: s'informe-t-il de la fortune, des facultés de son client, pour savoir à quel prix il lui vendra son pain? Non; millionnaire et pauvre l'obtiennent au même prix. L'État a-t-il à s'inquiéter de la fortune, des facultés des citoyens ses clients? Non; pas davantage. Non, ce principe qui proportionne l'impôt ou l'offrande aux facultés est vrai au point de vue de la charité, de la donation, de la morale; il est radicalement faux au point de vue de l'échange et de l'économie politique. Il vicie la science, qu'il fait indignement balbutier, et doit en disparaître à jamais. »

En posant ce principe que l'impôt ne doit être que le payement de services rendus, on dit la même chose que M. H. Deheselle et en termes plus clairs qu'avec la formule du prix de revient.

[1] *Ann. de l'Ass internat. pour le progrès des sciences sociales.* 1re session : Congrès de Bruxelles, ve livraison. Paris, Guillaumin, 1860, in-8°.

[2] Voy. la discussion sur les divers systèmes d'impôts dans le Ier vol. des *Annales* de l'Association, p. 584 et suiv. *Congrès de Bruxelles.*

Le principe que l'impôt est dû selon les facultés de chacun est, il faut l'avouer, communiste. Mais la production de sécurité est d'intérêt collectif ou d'intérêt commun; et on pense que chacun doit y contribuer selon ses facultés (en proportion simple ou en proportion progressive), parce qu'on pense que chacun est protégé par l'État, que chacun doit payer par conséquent à l'État selon ses facultés, à moins que l'on ne trouve le moyen de faire payer ceux qui n'ont rien, et un autre procédé pour faire payer ceux qui ont, selon les services qu'ils reçoivent autrement que selon leurs facultés. Ce pauvre et ce millionnaire pris pour exemple doivent payer leur pain le même prix au boulanger pour une quantité égale du même pain, mais ils doivent payer des sommes différentes à l'État, parce qu'ils sont différemment protégés, et parce que le pauvre ne peut rien payer, et qu'il faut faire le nécessaire pour que la société jouisse de la sécurité voulue.

II. L'impôt et les dépenses, par M. Joseph Garnier.

« M. Joseph Garnier (France). Je me vois bien à regret obligé de combattre un peu mon excellent voisin M. Bowring[1], qui critiquait hier la tendance que nous avions à l'idéal. Où est le mal ? Nous ne sommes pas ici pour faire des lois, et nous pouvons étendre très-loin et sans inconvénient le cercle de nos discussions. Nous nous instruisons mutuellement; ceux qui liront nos travaux s'instruiront avec nous, et si parmi eux il se trouve des législateurs, ce sera encore mieux.

« Il faut considérer la question de l'impôt à deux points de vue : celui de la recette et celui de la dépense. Il faut avoir constamment ces deux côtés de la question présents à l'esprit. Sans la dépense on ne sait pas ce que doit être la recette et sans la recette on ne sait pas ce que peuvent être les dépenses. Partant de ce point, voyons ce que sera l'impôt futur. D'après moi il devra être conçu de telle façon qu'il ne soit que le payement des services rendus par l'autorité publique. Or nous voilà obligés de nous demander quels sont les meilleurs services que l'autorité puisse nous rendre; car il faut prendre

[1] Ancien membre de la Ligue et du Parlement, ancien ambassadeur en Chine.

garde qu'elle ne nous en rende trop... et qu'elle ne prenne trop dans notre poche.

« Quels sont les meilleurs services que l'autorité puisse nous rendre? Le service de la sécurité et le service de la justice; encore ce dernier doit-il tendre à sortir de ses attributions... L'impôt est donc le payement d'un service.

« Le second principe, c'est l'égalité; principe proclamé depuis longtemps mais jusqu'ici insuffisamment pratiqué. D'abord, les classes supérieures, le clergé et la noblesse ne voulaient pas payer l'impôt; il se fit ensuite un renversement complet; et ce sont ceux qui se trouvent au bas de l'échelle qui aujourd'hui refuseraient volontiers de payer l'impôt.

« Je pense que tout le monde doit payer l'impôt. Quand il en sera ainsi, tout le monde aura des droits et tout le monde ayant des droits, tout le monde pourra s'occuper des affaires publiques et servir ainsi de contre-poids à la volonté de ceux qui voudraient établir de mauvais impôts.

« Les pauvres, dans leur propre intérêt, doivent payer l'impôt[1]; ils auront alors plus de titre et plus de courage pour revendiquer leurs droits égaux à ceux des autres citoyens. Le frein des gouvernements se trouve dans le vote de l'impôt.

« En troisième lieu, l'impôt doit être modéré et, pour cela il faut que chacun connaisse bien ce qu'on lui demande; or il le connaîtra surtout si l'impôt lui est demandé directement; s'il est payé directement, chacun pourra raisonner sur l'utilité des dépenses à faire; — je suppose par hypothèse qu'on aurait toujours le droit de raisonner.

« L'impôt doit donc être direct; reste à savoir comment il faut s'y prendre pour l'asseoir directement.

« D'abord l'impôt doit être simple, unique, si c'est possible; et ce serait là le beau idéal.—Mais frappera-t-il sur le capital ou sur le revenu? Ici, en y réfléchissant bien, on s'aperçoit qu'au fond cela revient à peu près au même.... En tout cas, je me prononce pour l'impôt sur le revenu.

« Mais j'ai une autre idée à émettre sur ce point, et je vous de-

[1] La constitution de 1793 disait : « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques. » (Art. 101.)

mande pardon à l'avance de l'exprimer, car je suis persuadé qu'elle ne plaira pas. Je prononcerai d'abord un gros mot qui vous effrayera peut-être. Mais je vous demanderai la permission de l'expliquer. Je crois que l'impôt doit être simple, unique, si c'est possible, et j'ajoute qu'il doit être progressif.

« Il y a deux manières de concevoir l'impôt progressif.—Si je l'entendais d'une certaine manière, je mériterais bien que mon estimable voisin M. Bowring me cassât sa canne sur le dos avant que je sortisse d'ici. Je veux parler de la manière dont quelques publicistes entendaient l'impôt progressif sous la révolution ; alors on voulait imposer ceux qui possédaient en vue d'arriver à l'égalité des conditions, et ce n'est que très-justement que ce système forcément spoliateur inspire une légitime répulsion.

« Après les rêveurs d'égalité sont venus les révolutionnaires, les rêveurs socialistes, qui ont voulu employer l'impôt progressif pour absorber l'héritage et fusionner les classes.

« Ce n'est pas là mon système, ai-je besoin de le dire ? L'impôt progressif comme je l'entends ne peut pas être spoliateur ; car on devrait lui opposer une barrière infranchissable ; il ne pourrait jamais frapper qu'une partie du revenu, 10 pour 100 par exemple au maximum.

« Je disais qu'il fallait considérer dans l'impôt les recettes et les dépenses. Il est évident que les peuples et les gouvernements... mais je préfère parler aux peuples, on est plus à l'aise avec ces derniers. (On rit.) Les peuples ont à la longue les gouvernements qu'ils veulent ; et les gouvernements représentent assez bien, en général, les peuples... oh il y a bien des intermittences... mais enfin... (Rires.)

« Il faut donc s'adresser aux peuples ; or les peuples sont pleins de préjugés, et ils ont notamment un préjugé abominable, exécrable, contre lequel on ne saurait trop protester. Les peuples sont belliqueux ; et puis ils sont d'un amour-propre féroce, ils sont fiers de leurs victoires et de leur gloire militaire, du pont de Waterloo en Angleterre, du pont d'Iéna à Paris... Tout cela est absurde. (Applaudissements.)

« Eh bien, tant que les peuples n'applaudiront pas comme vous applaudissez, ils feront des dépenses considérables, inutiles, anti-philosophiques, antimorales.

« Et ce ne sera pas la faute exclusive de leurs gouvernements, ce sera aussi la leur. Prenez l'histoire, vous y verrez que, dans beaucoup de pays, les partis politiques ont souvent fait un grief à leur gouvernement de n'être pas suffisamment belliqueux ; alors un beau jour, les gouvernements se disent : Il faut être belliqueux; et ils le sont. Seulement cela coûte de l'argent, et quand les gouvernements se présentent pour recevoir, les peuples sont mécontents...

« Tant que ce système plaira aux peuples, on dépensera inutilement beaucoup de capitaux et beaucoup de revenus. Aussi c'est à détruire les préjugés des peuples que les amis du progrès doivent travailler. Quand ces préjugés seront détruits, vous trouverez dans la paix le moyen de supprimer la plus grosse dépense; alors on ne traitera plus d'utopistes ceux qui réclament la modération des impôts; alors les partisans des impôts indirects auront perdu leur meilleur argument.

« Je n'insisterai pas sur ce point ; j'ajouterai seulement que le préjugé belliqueux est tellement fort chez les peuples, qu'une nation qui depuis soixante ans donnait l'exemple au monde a abandonné la voie où elle marchait si glorieusement.

« Le Nord et le Sud de l'Amérique sont en discussion ; eh bien, au lieu de prendre des arbitres parmi les sages du monde (le plus possible en dehors des diplomates et des militaires), au lieu de leur exposer leurs griefs réciproques et de s'en rapporter à leur décision, les deux parties de la patrie de Washington n'ont pas honte de recourir au duel.

« La cause du Sud est ignoble; mais la cause du Nord est tyrannique; car c'est la cause de l'annexion forcée. (Très-bien !)

« Pour en revenir à ma théorie, on voit qu'elle serait susceptible de beaucoup de développements; seulement comme le temps me manque, je me résume.

« Selon moi, — l'impôt rationnel est le prix des services rendus par l'autorité publique; — l'impôt doit être payé par tout le monde sans exception; — il doit être simple, direct et assis de préférence sur le revenu; — l'impôt doit être enfin perçu en proportion progressive limitée.

« Je dirai aussi que l'impôt doit toujours être préféré à l'emprunt, car en empruntant les nations ne savent pas où elles vont. — Il y a

bien des gens qui prétendent que plus nous emprunterons, plus nous serons riches ; mais il est inutile de raisonner avec eux.

« Je termine enfin en déclarant que les finances des peuples ne se constitueront d'une manière rationnelle que lorsque les peuples auront renoncé au système des gros armements militaires[1]. » (Approbation unanime.)

Nous étions en 1862, avant les perturbations produites par les grands hommes d'Allemagne.

VIII

L'IMPOT VOLONTAIRE

C'est la formule, l'argument par excellence des partisans des impôts indirects ; comme si nous étions libres de ne pas consommer, ou, qu'étant libres, il nous soit indifférent pour notre satisfaction de consommer ou de ne pas consommer.

Cette qualification s'applique plus naturellemest à l'impôt du tabac et aux droits sur les liqueurs fortes et sur les objets du superflu.

M. de Girardin s'en est servi pour désigner l'impôt en général, qui dans son système devrait être une prime pour une assurance volontaire contractée avec un des gouvernements fonctionnant comme des compagnies sans imposer leur autorité et leur protection. (V. son volume l'*impôt* indiqué Note I, § 2.)

La qualification peut s'appliquer encore justement à toute souscription ou don régulier, à une œuvre quelconque, aux établissements de charité, aux églises, au denier de Saint-Pierre pour le pape[2], etc.

[1] *Annales de l'Association internationale pour le progrès des sciences sociales. Congrès de Bruxelles*, séance du 23 septembre 1862, p. 615.

[2] On a donné le chiffre de 43 millions de francs pour 1865.

IX

DÉVELOPPEMENTS SUR L'IMPOT PROGRESSIONNEL

(Chap. VII.)

I. Applications de l'impôt progressif. — II. Opinions favorables à l'impôt progressif. — III Opinions contraires à l'impôt progressif.

I. Applications de l'impôt progressif.

L'impôt sur le revenu, déjà perçu à Athènes, l'était suivant une certaine progression[1]. « Dans les temps modernes, la république de Florence a pratiqué l'impôt progressif avec passion[2]. »

En 1791, l'Assemblée constituante de France établit l'impôt personnel sur les loyers sur une base progressive. (Loi du 18 janvier 1791.)

L'*income-tax* établi en Angleterre, en 1798, était progressif. L'*income-tax* actuel est modérément progressif, puisque les revenus de 100 livres (2,500 fr.) en sont affranchis; que ceux de 101 à 150 livres sont plus ménagés que ceux de 151 et au-dessus. Il en est de même aux États-Unis.

Le mode progressif est aussi appliqué dans les divers États de l'Allemagne et dans quelques cantons suisses, qui en usent d'une manière modérée, pour l'impôt du revenu. — Voy. plus loin la Note XI sur l'impôt sur le revenu.

En Piémont, la loi du 28 avril 1853 a établi une échelle progressive des droits entre 4 et 12 pour 100 sur les locations.

En France, la ville de Paris et quelques autres ont perçu le même

[1] Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. VII.

[2] M. E. de Parieu, *Études sur le système d'impôts*. — *Journ. des économistes*, nov. 1857. Voy. du même : *Traité des impôts*, t. I, liv. I.

impôt, en vertu d'une échelle de droits progressifs et par suite de l'interprétation un peu forcée de la loi de finances de 1846. L'échelle adoptée par la dernière commission municipale de Paris et approuvée par le pouvoir impérial, était comme suit : Loyers de 400 francs et au-dessous, exempts[1] ; — ceux de 401 à 600, 3 pour 100 ; de 601 à 1000, 5 pour 100 ; de 1001 à 1500, 7 pour 100 ; de 1501 et au-dessus, 9 pour 100. L'arrêté dictatorial du maire de Paris du 8 février 1871, établissait une échelle plus élevée : de 4 pour 100 pour les loyers de 400 francs et au-dessus ; de 6 pour 100, pour les loyers de 600 et au-dessus ; de 8 pour 100, pour ceux de 1,000 et au-dessus ; de 10 pour 100, pour ceux de 1,500 et au-dessus ; de 12 pour 100, pour ceux de 2,500 et au-dessus ; de 14 pour 100, pour ceux de 4,000 et au-dessus. Le décret présidentiel du 7 février 1872, approuvant la décision du conseil municipal, assez embrouillée par suite de son désaccord avec le président sur le principe de l'échelle, porte que les loyers de 400 à 600 payent 4 pour 100, et que les loyers en sus payeront 15 1/4 pour 100 sur le surplus sans que l'impôt puisse dépasser 10 3/4 pour 100.

En 1865, la bourgeoisie de Brême a voté un impôt sur les revenus progressif et extraordinaire de 1 pour 100 sur les revenus de 1,500 thalers, de 1 1/2 sur ceux de 1,500 à 4,000, et de 2 sur les revenus au-dessus de 4,000.

Il en est de même dans d'autres villes et dans d'autres pays, et pour d'autres impôts, et, par exemple, les droits d'enregistrement, l'impôt des voitures.

En France et en Angleterre, les droits de succession sont perçus d'après une échelle progressive, selon le degré de parenté.

Le système d'impôt progressif est appliqué au tarif des pompes funèbres à Paris, au prix des places des théâtres ; pour des fournitures insignifiantes dans le premier cas, pour des avantages modi-

[1] Avant on n'exonérait que les loyers de 250 francs. Cette exonération n'est pas applicable aux propriétaires logés dans leurs maisons, ou payant 200 francs de contribution, ni aux personnes ayant un simple pied-à-terre à Paris, ni aux patentés dont le loyer d'habitation, réuni au loyer industriel, excède 400 francs. Cette exemption se fait en vertu de la loi des finances de 1832 qui l'a autorisée pour certaines villes et pour les contribuables « réputés indigents. »

En Angleterre, les maisons ne produisant pas plus de dix livres sterling sont exemptes d'impôt.

ques dans le second, les prix s'accroissent en progression avec des différences considérables. — Ce système est également appliqué pour l'impôt du tabac en France, seulement en raison inverse des qualités; voici ce que nous écrivait un de nos savants collègues à la Société d'économie politique, M. Dupuit, inspecteur divisionnaire des ponts et chaussées, après une discussion sur l'impôt du tabac:

« Mon cher collègue, dans la séance du 6 juillet (1859), où a eu lieu la discussion sur la justice de l'impôt du tabac, quelques-uns de mes contradicteurs ont cherché à justifier cet impôt, en disant que, les tabacs de luxe étant plus imposés que les tabacs ordinaires, les riches payaient plus que les pauvres.

« C'est là une erreur de fait contre laquelle je vous demande la permission de réclamer. D'après les renseignements que je me suis procurés et que j'ai tout lieu de croire exacts, voici quels sont les prix de revient et les prix de vente des diverses qualités de tabac, et par conséquent l'impôt qui en résulte pour chacune d'elles.

	Prix de revient de kilogramme.		Prix de vente.		Prix pour cent francs.
	—		—		—
Tabac à priser ordinaire.	5 f.	40	8 f.	»	471 f.
Tabac à fumer ordinaire, dit caporal. . . .	1	60	8	»	400
Cigares à 05 c.	3	25	12	50	385
— à 10 c.	10	30	25	»	143
— à 15 c.	22	»	37	50	70
— à 20 c.	32	50	50	»	54
— à 25 c.	37	50	62	50	67

« Ainsi l'impôt est en raison inverse de la qualité du tabac; le tabac ordinaire paye de six à sept fois plus d'impôt que le tabac de luxe. Cette diminution de l'impôt se continue pour les cigares de 0,30 et 0,40, dont il ne se consomme d'ailleurs que de très-faibles quantités.

« Si injuste que puisse paraitre cette proportion, elle n'en est pas moins, suivant moi, conforme aux principes économiques, si elle a pour résultat de faire rendre à l'impôt du tabac tout ce qu'il peut donner. »

Nous avons dit que les impôts indirects prenaient ce caractère d'impôts *progressifs à rebours* (ch. VII, § 2, ch. XI, § 1).

M. Bazaine, ingénieur en chef des ponts et chaussées, signalait, il y a quelques années, dans une Note adressée à la commission du

budget, ce fait que l'impôt sur les voitures pesait plus lourdement sur la classe de voyageurs la plus pauvre[1].

En 1793, la Convention adoptait le principe de l'impôt progressif, en décrétant, sur la proposition de Barère, « qu'il serait établi un impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières. » Mais quelques mois plus tard, lors de la discussion de la constitution, la déclaration que l'impôt serait progressif fut repoussée sur l'avis de Cambon, et dans le but de ne pas forcer la main aux législateurs futurs. Robespierre combattit, comme injurieuse et comme attentatoire à l'égalité et à la dignité des citoyens, toute exemption d'impôts, revenant ainsi sur une opinion inverse qu'il avait formulée dans son projet de déclaration des droits. La Convention avait en vue un impôt limité, rationnel, dont il fut de nouveau question dans les conseils en 1795; mais l'école de Babeuf ayant mis dans son programme l'impôt progressif comme un acheminement au nivellement général des fortunes, il en résulta un grand discrédit pour l'idée de progressivité de l'impôt. Toutefois, en l'an VII (1800), on fit une nouvelle application de ce principe en taxant notamment tous les traitements payés par le Trésor public.

La révolution de 1848 remit l'idée de progressivité en faveur. La supériorité de l'impôt progressif sur l'impôt proportionnel au point de vue de la justice était affirmée dans le préambule d'un décret du gouvernement provisoire, en date du 30 avril 1848, et relatif à l'établissement d'un impôt sur les créances hypothécaires, en ces termes : « Avant la révolution, l'impôt était proportionnel, donc il était injuste. Pour être réellement équitable, l'impôt doit être progressif. — Nous avons reconnu et proclamé ce principe, il sera mis en action dans le premier budget de la république. » Cet exposé de motifs était signé de M. Garnier-Pagès, membre du gouvernement provisoire, ministre des finances, et de M. Duclerc, sous-secrétaire d'État.

Les rédacteurs du projet primitif de la constitution de 1848 admirent le principe de progressivité dans l'impôt. Même après les jour-

[1] *De l'Impôt sur le prix des places*, in-4°, 1850.

nées de juin, le ministre des finances, M. Goudchaux, proposa un projet de loi sur les successions, ayant pour base une échelle progressive, qui fut combattu dans un rapport de M. de Parieu, et repoussé par l'Assemblée, plus par raison politique que par raison économique.

II. Opinions favorables à l'impôt progressionnel.

(Montesquieu, Rousseau, Bern. de Saint-Pierre, Condorcet, Adam Smith, J.-B. Say, Rossi, J. St. Mill, Bentham, L. Faucher, etc., etc.)

Montesquieu a approuvé le principe de l'impôt progressif à Athènes : « La taxe était juste, dit-il[3], quoiqu'elle ne fût point proportionnelle. Si elle ne suivait point la proportion des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugea que chacun avait son nécessaire physique égal, que ce nécessaire physique ne devait point être taxé; que l'utile venait ensuite et qu'il devait être taxé, mais moins que le superflu ; que la gradation de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. »

J.-J. Rousseau disait dans son article *Économie politique* de l'*Encyclopédie*, que, « pour établir une taxe vraiment proportionnelle, l'imposition ne doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leur condition ou du superflu de leurs biens. »

Le marquis de Mirabeau posait en principe, dans sa *Théorie de l'impôt* (1760, p. 39), « que le riche doit contribuer beaucoup plus que le pauvre et coûter beaucoup moins, proportion gardée. »

Bernardin de Saint-Pierre était aussi partisan de l'impôt progressif dans une certaine mesure. — Condorcet traitait spécialement des impôts, en 1790, dans un court article. Il exemptait de l'impôt les revenus approchant du nécessaire, et imposait les autres proportionnellement ; mais, au-dessus d'un certain terme, l'excédant payait une autre contribution. Toutefois, l'on devait s'arrêter à une limite, pour ne pas empêcher le riche d'augmenter sa fortune, pour ne pas le porter à cacher son avoir ou à le faire sortir. Condorcet

[3] *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. VII.

pensait que les riches profitent plus que les autres des avantages sociaux [1].

Nous accordons que J.-J. Rousseau, Bernardin de Saint-Pierre ne sont pas des autorités économiques. Mais le sentiment de Montesquieu, celui de Condorcet, méritent qu'on s'y arrête davantage.

A propos de Montesquieu, M. E. de Parieu dit : « Les grands esprits ne s'égarent guère à demi, et, sous ce rapport, les erreurs s'accusent souvent elles-mêmes ; il me semble que Montesquieu a condamné l'impôt progressif par les derniers mots que nous citons dans les lignes écrites par lui pour le défendre [2]. » Ces derniers mots sont ceux-ci : « Que la grandeur de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. » Assurément c'est là une mauvaise raison en faveur de cet impôt ; mais une mauvaise raison en faveur d'une opinion ne détruit pas la valeur de l'opinion en elle-même.

On peut faire la même remarque au sujet de l'argumentation de Montyon, qui a proposé l'impôt progressif comme un moyen de remédier à l'inégalité des fortunes [3]. Tel ne peut être le but d'un impôt qui doit servir à couvrir les dépenses communes.

Deux grands noms, parmi les économistes, peuvent être cités en faveur de l'impôt progressif : ceux d'Adam Smith et de J.-B. Say.

Adam Smith n'a point traité la question ; mais il dit, en passant :

« Il n'est pas très-déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non-seulement en proportion de leur revenu, mais encore au delà de cette proportion [4]. »

J.-B. Say soutient positivement la thèse de l'impôt progressif, et répond à divers arguments. Il pose ainsi la question [5] dans son *Cours* : « Une contribution simple et proportionnelle n'est-elle pas plus lourde pour le pauvre que pour le riche ? L'homme qui ne pro-

[1] *Journal d'instruction sociale*, juin 1793, tome XII de ses *Œuvres*, in-8, 1847, reproduit dans les *Mélanges* de la *Collection des principaux économistes*, Paris, Guillaumin, t. XIV.

[2] *Études sur le système des impôts*, *J. des écon.*, nov. 1857.

[3] *Quelle influence ont les diverses espèces d'impôts sur la moralité, l'activité et l'industrie des peuples ?* Paris, 1808, in-8°. Montyon avait été intendant et conseiller d'État avant la révolution.

[4] *Richesse des nations*, liv. V, ch. II, sect. II, p. 525 de la *Collection des principaux économistes*.

[5] Say, *Cours*, VIIIe partie, ch. IV.

duit que la quantité de pain nécessaire pour nourrir sa famille doit-il contribuer exactement dans la même proportion que celui qui, grâce à ses talents distingués, à ses immenses biens-fonds, à ses capitaux considérables, non-seulement jouit et procure aux siens toutes les jouissances du luxe le plus somptueux, mais de plus accroît chaque année son trésor? Ne trouvez-vous pas dans cette prétention quelque chose qui choque l'équité? »

Il est encore plus explicite dans son *Traité*[1], ouvrage antérieur, mais dont la dernière édition qu'il ait revue, la 5e, de 1826, est de la même époque que son *Cours*; il dit, en développant la troisième règle (voy. p. 347) et en recherchant le principe de justice :

« ..... Les revenus d'un homme ou d'une famille peuvent être modiques au point de ne pas suffire à leur existence, et depuis ce point jusqu'à celui où ils peuvent satisfaire à toutes les sensualités de la vie, à toutes les jouissances du luxe et de la vanité, il y a dans les revenus une progression imperceptible, et telle qu'à chaque degré, une famille peut se procurer une satisfaction toujours un peu moins nécessaire, jusqu'aux plus futiles qu'on puisse imaginer; tellement que si l'on voulait asseoir l'impôt de chaque famille, de manière qu'il fût d'autant plus léger, qu'il portât sur un revenu plus nécessaire, il faudrait qu'il diminuât, non pas simplement proportionnellement, mais progressivement.

« En effet, et en supposant l'impôt purement proportionnel au revenu, d'un dixième par exemple, il enlèverait à une famille qui possède 300,000 francs de revenu, 30,000 francs. Cette famille en conserverait 270,000 à dépenser par an, et l'on peut croire qu'avec un pareil revenu, non-seulement elle ne manquerait de rien, mais qu'elle se conserverait encore beaucoup de ces jouissances qui ne sont pas indispensables pour le bonheur; tandis qu'une famille qui ne posséderait qu'un revenu de 300 francs et à qui l'impôt n'en laisserait que 270, ne conserverait pas, dans nos mœurs, et au cours actuel des choses, ce qui est rigoureusement nécessaire pour exister. On voit donc qu'un impôt qui serait simplement proportionnel serait loin cependant d'être équitable, et c'est probablement ce qui

[1] *Traité d'économie politique*, 6e édit., 1841, p. 513, dans la *Collection des principaux économistes*.

a fait dire à Smith: « Il n'est point déraisonnable que le riche con-« tribue aux dépenses publiques, non-seulement à proportion de « son revenu, mais pour quelque chose de plus ! » J'irai plus loin, et je ne craindrai pas de prononcer que l'impôt progressif est le seul équitable. »

On dit à cet égard que l'impôt progressif a le fâcheux effet d'établir une prime de découragement sur les efforts et les épargnes qui favorisent la multiplication des capitaux; mais qui ne voit que l'impôt, quel qu'il soit, ne prend jamais qu'une part, et ordinairement une part très-modérée de l'accroissement qu'un particulier donne à sa fortune, et qu'il reste à chacun, pour produire, une prime d'encouragement supérieure à la prime de découragement? Celui qui augmente son revenu de mille francs, et qui paye en conséquence deux cents francs d'augmentation dans ses contributions, multiplie néanmoins ses jouissances bien plus encore que ses sacrifices.

Rossi[1] formulait ainsi son opinion : « Quoi qu'il en soit, toujours est-il que l'impôt progressif, étant une taxe limitée, peut se concevoir ; mais que l'impôt progressif illimité n'est pas possible, parce qu'il conduirait promptement à la destruction du capital. » — Ajoutons que ce n'est pas l'exagération d'un principe qui peut le faire condamner.

M. Léon Faucher, qui a été ministre sous la présidence, proposait, en 1848, la généralisation de l'impôt mobilier sur une échelle progressive[2], impôt que M. Mac-Culloch, économiste de l'opinion la plus conservatrice, ne repousse que faiblement[3].

M. J. Stuart Mill[4] ne se déclare pas partisan de l'impôt progressif en général ; mais il l'admet pour les successions. Il dit : « Bien que, dans mon opinion, le principe progressif, qui consiste à lever un tant pour cent plus élevé sur les sommes plus fortes, puisse soulever des objections comme principe général de répartition de l'impôt, il serait juste et utile de l'appliquer dans la fixation des droits sur les legs et sur les successions. »

M. Mill ne formule pas positivement ces objections ; il montre

[1] *Cours*, IVe vol., p. 231.
[2] *Mélanges d'économie politique et de finances*, t. I, p. 120, et t. II, p. 86.
[3] *On taxation*, p. 65, 2e édit., cité par M. de Parieu, *loc. cit*
[4] *Principes d'économie politique*, liv. V, ch. 2, § 5.

l'injustice qu'il y aurait à l'appliquer exclusivement pour les propriétés réalisées (*realized property*) : les terres, les constructions, les créances sur l'État, les créances hypothécaires et les actions des grandes compagnies ; et il discute les arguments invoqués à l'appui du principe de l'impôt progressif.

Il réfute, avec raison, l'argument tiré du moyen qu'offrirait cet impôt pour diminuer l'inégalité des fortunes : c'est seulement l'impôt illimité et absurde qui offrirait ce moyen, dont on ne peut faire un argument contre l'impôt rationnel.

Relativement à la manière dont pèse l'impôt proportionnel. M. Mill se montre hésitant et se trouve conduit à l'idée de Bentham.

« En partant, dit-il, du principe que l'on doit demander à chaque individu un sacrifice égal, nous avons à rechercher si ce principe serait appliqué dans le cas où chacun donnerait la même proportion pour cent de ces revenus. Un grand nombre de personnes soutiennent que non, disant que celui qui donne le dixième d'un petit revenu se prive plus que celui qui donne le dixième d'un gros revenu ; c'est sur cette assertion qu'est fondée l'idée très-répandue de l'impôt progressif, c'est-à-dire d'un impôt du revenu dont le taux pour cent s'élève à mesure qu'il s'applique à des revenus plus considérables.

« A bien examiner la question, il me semble que la proportion de vérité que contient cette doctrine tient principalement à la différence d'une taxe dont le montant peut être économisé sur des consommations de luxe, et d'une taxe qui diminue, si peu que ce soit, les consommations nécessaires à la vie. Si l'on prend mille livres par an à celui qui en a dix mille de revenus, on ne le prive de rien qui soit réellement nécessaire pour soutenir son existence ou même pour la rendre agréable, et si l'on demande cinq livres à celui dont le revenu est de cinquante, on lui impose un sacrifice, non-seulement plus grand, mais qui ne peut, en aucune façon, être comparé au premier.

« La manière de compenser ces inégalités qui semble la plus équitable est celle que propose Bentham, et qui consiste à dispenser de l'impôt un minimum de revenu suffisant pour procurer à celui qui le possède les choses nécessaires à la vie. Supposez que cinquante livres suffisent à pourvoir aux besoins des personnes qui vivent or-

dinairement sur un revenu, de façon à ce qu'elles aient ce qui leur est nécessaire pour vivre et se bien porter, se défendre contre les souffrances physiques ordinaires, sans pouvoir se procurer une petite douceur. Alors on prendrait cette somme comme minimum et les revenus qui la dépasseraient seraient soumis à l'impôt, non pour la totalité, mais pour la somme qui dépasserait le minimum. Si la taxe était de 10 pour 100, un revenu de 60 livres serait considéré comme un revenu net de 10 livres et imposé à une livre par an; et un revenu de 1,000 livres serait imposé sur 950. En ce cas, chacun payerait un impôt proportionnel, non à son revenu, mais à son superflu. » Le procédé de Bentham est appliqué pour l'impôt du revenu. (Voy. note XI, § 1.)

Mme Clémence Royer [1] conclut à la répartition de l'impôt proportionnellement aux facultés des citoyens; « mais, dit-elle, dans le cas particulier où le présent doit réparer un héritage d'iniquité légué par le passé, la proportion peut être plus ou moins progressive, suivant qu'on veut compenser, plus ou moins rapidement, l'écart produit dans les conditions sociales par le fait de ces iniquités légales accumulées. »

Toutes les sociétés en sont là; mais la péréquation entre le passé et le présent, entre le présent et le futur, nous paraît impossible, et nous ne pensons pas que ce soit là une bonne raison à donner en faveur de l'impôt progressif.

MM. Esménard du Mazet et Villiaumé, dans leurs *Nouveaux principes d'économie politique* [2], se prononcent pour le système de la progression rationnelle limitée tel que nous l'avons formulé (ch. VII, § 2) [3].

Quoique se disant adversaire de l'impôt progressif, M. Proudhon, partant de la théorie de l'équilibre à maintenir entre les fortunes et de la tendance au nivellement, qui doit être, selon lui, une des

[1] *Conclusions de la science fiscale*, dans le *Journ. des économistes*, août 1861, extrait de son ouvrage cité, p. 341.

[2] Esmenard du Mazet; Paris, Joubert, 1849, p. 284. — Villiaumé; Paris, Guillaumin, 1857, t. II, p. 137.

[3] On peut encore citer, en faveur de l'impôt progressif, un écrit intitulé: *de l'Impôt territorial gradué, conservateur de la propriété*, par M. de Riverieulx. Paris. Delaunay, 1816, 8° de 80 pages.

préoccupations du fisc, propose (voy. plus haut, note III), dans son ouvrage sur l'impôt[1], le système progressif sur les héritages collatéraux, les bâtiments et le timbre des journaux. Il exempte les petites successions et celles de la veuve et des enfants, et, pour les autres, il voudrait un impôt progressif en raison composée de la fortune de l'héritier et de l'éloignement de la parenté. — Il voit dans l'impôt progressif sur les maisons (en raison de la superficie bâtie, des routes, des logements et étages, du quartier), un excellent moyen de réagir contre la concentration. Il voudrait que la patente fût proportionnelle au capital et au nombre d'ouvriers, et progressive selon l'importance de la localité, s'il s'agit d'un entrepreneur simple particulier, et qu'elle fût au contraire très-peu élevée pour les sociétés ouvrières. — Pour les journaux, il pense qu'il conviendrait de le rendre progressif, en raison des annonces et du nombre des abonnés (p. 325 et suiv.).

M. L.-L. Vauthier, ingénieur des ponts et chaussées, ex-représentant du peuple, a fait une étude[2], à la fois économique et arithmétique, sur l'application et le mode de prélèvement de l'impôt progressif à un impôt quelconque, dans laquelle on trouve une série de formules qui montrent la possibilité de résoudre pratiquement, au point de vue arithmétique et fiscal, un problème financier qui n'est point, aux yeux de l'auteur, un remède radical aux vices du système actuel d'impôts, mais qui offrirait des avantages incontestables.

III. Opinions contraires à l'impôt progressionnel.

L'impôt progressif a été combattu par divers publicistes, qui se sont plutôt attachés à faire ressortir l'absurdité et les inconvénients de la progression trop développée, qu'à examiner la justice comparative de la proportion et d'une progression limitée, ce qui est le problème réel et sérieux. On a principalement cité :

Une brochure de Jollivet, député, en 1793, in-8, sur *l'Impôt progressif et le morcellement du patrimoine ;* — un article de Rœderer dans son *Journal d'économie politique*, tome I, p. 217, 1796 ; —

[1] *Théorie de l'impôt*, in-18, Hetzel, octobre 1861.

[2] *De l'Impôt progressif*. Paris, Librairie phalanstérienne, 1851, broch, in-18.

un passage du tome II du *Traité de la fortune publique*, par M. Boulatignier (1838-41); — un article de M. Francis de Corcelles, dans la *Revue des Deux Mondes*, 1er avril 1833; — un article dans l'*Edinburgh Review*, avril 1833, p. 143.

Voyez aussi M. Passy, article *Impôt* dans le *Dictionnaire de l'économie politique;* — M. Du Puynode, *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt;* — M. de Parieu, *Traité des impôts;* — M. E. de Parieu, *Traité des impôts;* — M. Vignes, *Traité des impôts en France.*

M. Proudhon, qui veut (voy. note III) un impôt progressif sur les successions collatérales, les bâtiments, les professions, le timbre et les journaux, se prononce non moins vivement dans son ouvrage sur l'impôt[1] contre l'impôt progressif. Il est fidèle en cela à son opinion émise en 1845 dans ses *Contradictions économiques*, qu'il rappelle, et contraire à son opinion de 1848, dans ce discours du 21 juillet 1848 qui mit tant en émoi l'Assemblée constituante, et qu'il omet. Il a sans doute en vue l'impôt à progression limitée, et il ne le trouve pas assez efficace dans le sens du nivellement, pas assez correctif des inégalités sociales, mais seulement capable d'alimenter le bavardage des philanthropes, de faire « hurler la démagogie,... » manquant de sincérité et de valeur scientifique (p. 214). Il le traite de joujou fiscal et d'hypocrisie (p. 216), et il ajoute : « Quand donc cessera-t-on d'entretenir le public de ce bilboquet de la progression, qui n'a été imaginé que pour donner un vernis de philanthropie à l'impôt et ménager la pudeur des riches (p. 240)? »

Ailleurs, il s'indigne à ce sujet contre la *secte* des économistes (voy. plus haut, p. 327), comme si les économistes formaient une secte, et s'ils étaient tous partisans de cette manière d'établir l'impôt, etc. C'est à se demander s'il ne se moque pas de son lecteur.

Voyez plus loin, à la Note XI, § 4, les rapports de l'impôt progressif avec l'impôt sur le revenu.

[1] *Théorie de l'impôt*, in-18, Hetzel, octobre 1861.

X

LES FRAIS DE PERCEPTION ANCIENNEMENT ET DE NOS JOURS EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

(Chap. XII.)

On trouve dans J.-B. Say[1] les indications suivantes : « Je lis dans un mémoire de M. Hennet, premier commis des finances, qu'en 1813, la France, composée alors de 130 départements, pour toucher 170 millions de l'enregistrement et des domaines, faisait payer 240 millions par les contribuables, c'est-à-dire 70 millions de frais de perception ou 41 pour 100.

« Avant Sully, les frais de recouvrement se montaient à 500 pour 100[2] ; et maintenant, en Angleterre, sur l'ensemble des recettes, ils ne s'élèvent guère qu'à 5 pour 100. »

A ce compte, depuis 1813 la perception de la contribution de l'enregistrement et des domaines s'est singulièrement perfectionnée ; car, pour 86 départements seulement, elle ne coûte guère plus de 5 pour 100. Le chiffre donné pour l'époque antérieure à Sully semble beaucoup exagéré, si l'on consulte un curieux livre de Froumenteau[3], qui porte le total de la recette pendant une période de trente et un ans, finissant au 31 décembre 1550, à 1,453 millions de livres, dont 927 seulement étaient entrées au Trésor royal ; différence : 526 millions ou 57 pour 100.

[1] *Cours*, VIIIe partie, ch. VI. Say écrivait en 1829.

[2] Au temps de Henri III, sur 32 millions perçus au nom de l'État, 7 à 8 millions, à peine, entraient au trésor. Gandillot, *Science des finances*, p. 4.

[3] *Le Secret des finances*, 1580, Ier livre, p. 142. Voy. la notice que nous avons insérée dans le *Dictionnaire de l'économie politique* sur Froumenteau.

Pendant la dernière moitié du dix-huitième siècle, on dépensait, au dire de Le Trosne, 60 millions pour en faire entrer 30 [1].

Mais Necker, dans son *Administration des finances* [2], ne portait la totalité des frais de recouvrement sur une recette de 557 millions 1/2, montant à 585 millions avec les corvées et les frais de contrainte et de saisie, et formant l'universalité des impositions de la France, qu'à 58 millions ou 11,6 pour 100. Un calcul de M. Eugène Daire, sur les résultats du budget de 1842 [3], fait ressortir la somme des frais de perception à 132 millions sur une recette brute de 1,132 millions, et nette de 1 milliard, soit à 13, 2 pour 100 de la somme entrée effectivement au Trésor pour les besoins publics.

Necker indiquait la proportion [4] de 10 4/5, et M. Daire celle de 11 2/3, parce que l'un et l'autre la calculaient sur la recette brute, mais il est plus juste de la calculer sur la recette nette, déduction faite des frais. Dans cette moyenne de 11 2/3 ou 11,66, les contributions directes sont portées à 3,79, l'enregistrement et les domaines à 4,95, le timbre à 2,94, les forêts à 15,62, les douanes et sels à 13,81, les contributions indirectes et poudres à 16,55, les tabacs à 27,36, les postes à 55,32.

Déjà, en 1775, la perception de l'accise ne coûtait pas plus de 5 1/2 pour 100 en Angleterre [5].

D'après les chiffres qui précèdent, l'administration actuelle des finances de la France ne différerait pas en cela de celle d'avant la révolution, si Necker disait juste, ce qui paraît peu vraisemblable.

Dans le rapport au roi du 15 mars 1830, par M. de Chabrol, ministre des finances, le taux moyen des frais de perception s'élevait, d'après le budget de 1828 :

En Angleterre, à	6,42
En France, à.	10,70

Nous lisons dans un travail de M. Ponthieu de Chamillard, *Examen des dépenses qu'entraîne le recouvrement des revenus publics en*

[1] Le Trosne, *de l'Administration provinciale*, liv. III, in-4°, 1779.
[2] 3 vol. in-12, 1785, ch. III, p. 64.
[3] Voy. *Annuaire de l'économie politique*, de 1844, p. 84.
[4] Il dit par erreur 10 4/5, au lieu de 10 4/50 qu'il voulait dire.
[5] Dans Adam Smith, liv. V, ch. II.

France et en Angleterre[1], que ce taux, pour le budget de 1854, a été :

En Angleterre, de	4,98
En France, de	10,08

Nous trouvons dans ce même travail les chiffres suivants, résultats de la comparaison à laquelle s'est livré l'auteur pour l'année 1854 :

Frais de perception en Angleterre (Grande-Bretagne).		Frais de perception en France.	
Douanes	6,91 °/.	Contributions directes	7,65 °/.
Accise (*excise*), contributions indirectes	5,18	Enregistrement	4,87
Timbre	2,67	Douanes	21,32
Taxes somptuaires / Income-tax	2,83	Contributions indirectes	13,95
Moyenne	4,98	Moyenne	10,09
Postes	78,77	Tabacs et poudres	27,50
Terres de la couronne	37,50	Postes	69,08
		Forêts	28,20
		Moyenne	31,75
		Moyenne générale	14,35

M. Vignes[2], faisant le calcul sur l'exercice de 1859, trouve les résultats suivants :

	PRODUITS (millions)	FRAIS (millions)	°/.
Contributions directes	475,2	16,8	3,55
Impôts des consommations (Poudres et tabacs vendus déduits)	644,3	73,0	11,33
Enregistrement, timbre, etc.	327,7	12,7	3,90
Postes (dépenses déduites)	24,2	»	»
Totale et moyenne	1469,4	102,6	6,98

M. Alph. Courtois[3], en groupant les principaux résultats financiers par périodes gouvernementales depuis 1814, a calculé que les frais de régie, de perception, etc., plus les remboursements, les restitutions, etc., ont fait une moyenne annuelle dans la dépense des budgets :

De 16 p. 100, pendant les quinze années de la restauration (1814-1829) ;
De 17 p. 100, pendant les dix-huit années de la monarchie de juillet (1830-1847) ;
De 19 1/2 p. 100, pendant les quatre années de la deuxième république (1848-1851)
De 18 p. 100, pendant les dix-neuf années du second empire (1852-1870.)

[1] *Journal des économistes*, mai 1858.

[2] *Traité des impôts en France*, 2e édit., II, p. 300.

[3] *Les Finances de la France*. Paris, Guillaumin, 1871, broch. in-8°, contenant une curieuse liste raisonnée des ministres des finances, depuis Sully, et une revue financière comparée des années 1870, 1868, 1867 (Extrait du *Journal des économistes*, janvier et février, 1871).

XI

DÉVELOPPEMENTS SUR L'IMPOT SUR LE REVENU

(Ch. VI, § 5; ch. IX, § 8)

I. Assiette de l'impôt sur le revenu en Angleterre et en divers pays. — II. Discussions en France. — III. L'impôt sur le revenu et l'inquisition sur les fortunes. — IV. L'impôt progressif et l'impôt sur le revenu. — V. Partisans et adversaires de l'impôt sur le revenu. — Opinion de M. Thiers à l'Assemblée constituante.

I. Assiette de l'impôt sur le revenu en Angleterre et en divers pays.

L'impôt établi en 1692, sous Guillaume III, sous le nom de *land tax*, était un véritable impôt sur le revenu s'appliquant non-seulement aux biens immeubles, mais aux marchandises, au bétail, aux profits, aux traitements et aux salaires des fonctionnaires, ceux de la marine et de la guerre exceptés. Toutefois, après un siècle, cet impôt était devenu un impôt exclusivement foncier, considéré comme le prix de rachat du service féodal, dont l'évaluation remontait à 1692, et il ne s'élevait qu'à 300,000 livres, 7 à 8 millions de francs.

Pitt fit créer en 1798 l'*income-tax* (revenu-taxe), sur l'ensemble du revenu, qui fut suspendu en 1802, puis transformé en 1803, après la paix d'Amiens en impôt sur les revenus, ou sur chaque source de revenus pour éviter les inconvénients d'une déclaration générale de la fortune; de sorte, qu'à partir de 1806, on retenait l'impôt au moment de la distribution des dividendes de la Banque d'Angleterre et du payement des intérêts des fonds publics. Mais, en ce cas, le contribuable défalquait le montant de ces intérêts et de ces rentes en faisant sa déclaration.

Cet impôt était considéré comme impôt de guerre ; il s'était élevé jusqu'à 10 pour 100, frappant sur les revenus de 1500 francs et même de 1250 francs, en 1806, et il fut supprimé en 1816.

Lors de son rétablissement, en 1842, sur la proposition de Robert Peel, d'abord à titre temporaire, on a reproduit la classification de 1803 en cinq classes ou cédules ; savoir : — A, les revenus des propriétaires du sol (fermages, loyers); — B, les profits ou bénéfices des fermiers des immeubles ; — C, les pensions ou revenus sur les fonds publics ; — D, les profits ou salaires industriels et commerciaux ou autres ; — E, les appointements des fonctionnaires publics, avec diverses exemptions, et notamment celle des appointements au-dessous de 150 livres (3750 fr.).

La 1re, 3e, 4e et 5e classes ou cédules payent plus que la 2e, celle des fermiers.

Le fermier est tenu de payer la contribution du propriétaire qu'il retient sur le prix du fermage ; le propriétaire retient à son tour la contribution sur le créancier hypothécaire : toute convention contraire à ces dispositions est nulle.

Les fermiers ne sont taxés que sur un revenu égal à la moitié du fermage en Angleterre, égal au tiers de ce fermage en Écosse et en Irlande. Dans ce dernier pays, les répartiteurs doivent prendre pour base les évaluations établies pour la taxe des pauvres et qu'on estime inférieures à un cinquième de la réalité.

En général, les revenus inférieurs à 100 livres (2500 fr.) sont exempts, et des revenus supérieurs à 100 livres et inférieurs à 200 on défalque un minimum de 60 livres, pour ne garder l'impôt que sur la différence. La population la moins aisée échappe donc à l'*income-tax*.

Le mode de constatation varie avec les catégories.

Les administrations versent directement au trésor la taxe des fonds publics et des traitements ; les compagnies de banque, de chemin de fer, etc. font de même pour la taxe des actions et obligations. Pour les autres revenus, l'assiette a pour base la déclaration du contribuable, dont l'exactitude est garantie par des vérifications directes ou indirectes, par le serment et par le triple droit encouru comme amende. Le contrôle de cette déclaration est fait tant par les agents de l'administration que par des commissaires répartiteurs ou asses-

seurs spéciaux, différents des commissaires répartiteurs de l'*assessed-tax* ou contributions directes. — Les industriels et commerçants qui ne veulent pas faire connaître leurs affaires peuvent envoyer directement la déclaration cachetée à l'administration centrale, où des commissaires spéciaux, tenus de garder le secret, la vérifient et fixent la cote à percevoir.

En 1868, sur 380,000 contribuables, 2388 payant 8 1/2 millions sterling ou plus de 200 millions de francs, avaient usé de ce droit.

La loi a naturellement pourvu aux voies de recours pour les demandes de dégrèvement.

Accordé pour 3 ans en 1842 à Robert Peel pour combler le déficit et réformer l'assiette de l'impôt, l'*income-tax* fut renouvelé pour trois autres années en 1845, ainsi qu'en 1848. En 1851 et 1852, le vote a été annuel. En 1853, M. Gladstone le demandait pour sept ans ; à partir de 1860, il est devenu l'un des principaux éléments budgétaires réguliers.

Le taux de l'*income-tax* varie selon les besoins prévus de l'année : il a varié de 1/2 à 6 2/3 pour 100 depuis 1842 ; il a oscillé de 3 à 15 pence la livre : 2 pence 4/10 correspondant à 1 pour 100, 5 pence à 2 1/2 pour 100, 7 pence à un peu moins de 3 pour 100, etc.

Au commencement du siècle, 1 penny produisait 250,000 livres sterling. Aujourd'hui on l'estime à six fois plus ou 1,600,000 livres sterling tant à cause du progrès de la richesse générale et de l'accroissement des revenus que du meilleur fonctionnement du mécanisme de la perception.

On n'a d'abord demandé à cet impôt que 6 à 7 millions sterling (150 à 175 millions de francs); on lui a fait produire plus du double de 1855 à 1858, — 16 millions sterling (400 millions de francs) en 1857, pour payer les frais de la guerre de Crimée, de l'insurrection de l'Inde et de la guerre de Chine (1853-1856). Il figure pour 86 millions sterling (217 millions) dans l'exercice finissant au 31 mars 1869, dont 7,379,000 pour l'Angleterre, 714,000 pour l'Écosse, 529,000 pour l'Irlande.

Voyez, pour une statistique plus détaillée de l'impôt sur le revenu en Angleterre, *le Correspondant* de juillet 1870, ou *le Journal des économistes* de février 1872, et plus loin note XIII, § 3.

Après l'expérience anglaise, l'impôt sur le revenu n'a pas tardé à

être appliqué en Allemagne, où il existait depuis le commencement du siècle sur une petite échelle ; en Autriche depuis 1812 ; en Bavière depuis 1815 ; dans le grand-duché de Weimar depuis 1821.

En 1848, la Bavière ; en 1849, l'Autriche ; en 1850, la Saxe, la Hesse, le Wurtemberg, le duché de Bade suivirent l'exemple de l'Angleterre et demandèrent des ressources à l'*Einkomensteuer*.

En Bavière, l'impôt atteint les personnes qui ne payent pas l'impôt foncier et la patente ; il frappe tous les revenus supérieurs à 250 florins, partagés en 25 séries.

En Saxe, c'est une organisation analogue, avec ces particularités que les titres et les dignités sont taxés, et que ceux qui payent le maximum (100 thalers, correspondant à un revenu de 4500 thalers) n'ont besoin d'indiquer aucun chiffre de revenu.

Dans la Hesse, le Wurtemberg, le grand-duché de Bade, l'impôt n'est également payé que par les personnes qui n'ont ni cote foncière, ni cote industrielle. On l'appelle, dans ce dernier pays, impôt sur la fortune ou le capital.

Dans tous ces pays, l'assiette se fait par la déclaration. Le taux de l'impôt est peu élevé : de 1/5 à 2 pour 100.

En Autriche, depuis 1849, tous les revenus sont divisés en quatre classes : — 1° revenus fonciers et créances hypothécaires ; — 2° revenus industriels ; — 3° revenus professionnels par le travail ; — 4° intérêts et rentes.

Les revenus fonciers sont taxés un tiers en sus du produit ordinaire de l'impôt foncier, et le propriétaire est autorisé à retenir les intérêts hypothécaires dont il est grevé. L'impôt est de 5 pour 100 sur les revenus mobiliers de la 2e et 4e classe ; il s'élève *progressivement* de 1 à 10 pour 100 pour les revenus de la troisième ; — les revenus de 600 florins (1500 fr.) et au-dessous sont exempts ; il en est de même de la 4e classe, moindre de 300 florins.

L'impôt est assis d'après la déclaration des contribuables ; on peut exiger la production des livres de commerce, et imposer une amende égale au triple droit sur le revenu dissimulé.

En Prusse, une loi de finances de 1851 a créé une *Einkomensteuer* qui n'atteint que les revenus supérieurs à 1000 thalers (3750 fr.), mais ces derniers sont assujettis à une espèce de capitation (*Clas-*

sensteuer), qui varie de 3 fr. 50 à 90 fr., suivant la condition des contribuables. Les contribuables au-dessus sont divisés en 30 degrés, depuis 1000 thalers jusqu'à 40 000 thalers et au-dessus et soumis à une taxe annuelle d'environ 3 pour 100, de 30 thalers à 1200 thalers (112 fr. 50 à 1200 fr.).

La déclaration du contribuable n'est pas exigée. Le classement est fait d'office d'après des commissions spéciales, desquelles on en appelle à des commissions supérieures. — L'évaluation des revenus se fait d'après les baux, les valeurs locatives; les dettes sont déduites; les revenus professionnels sont évalués, d'après la moyenne des trois dernières années; s'il y a réclamation, c'est au contribuable à faire la preuve, et s'il est convaincu d'avoir dissimulé une partie de son avoir, il est puni d'une amende quadruple de sa cote.

La commission de répartition est composée pour un tiers de conseillers municipaux ou d'arrondissement et pour deux tiers de contribuables de la circonscription ayant plus de 1000 thalers de revenu. La loi leur impose le secret.

Il y a en Suède un impôt additionnel, dit *impôt général*, qui sert à assurer le payement des intérêts de la dette et de l'amortissement, et qui n'est autre chose qu'un impôt sur le revenu. — Chaque contribuable déclare ses revenus par catégories sur un bulletin adressé à un comité de six membres présidés par le pasteur. Ce comité, élu tous les ans par les habitants de la commune, vérifie et rectifie les déclarations des contribuables, qui peuvent en appeler à un comité de révision. — L'impôt sur le revenu proprement dit vient d'être discuté aux chambres et ajourné (février 1872).

Dans le grand-duché de Luxembourg, la taxe sur le revenu remplace depuis 1849 l'impôt personnel et les patentes. Elle frappe de 1 pour 100 les traitements et pensions, de 2 pour 100 les revenus, bénéfices et gains présumés.

En Suisse, le canton de Zurich pratique l'impôt du revenu depuis quarante ans. La loi du 24 juin 1832 a institué dix-sept classes de contribuables payant selon leur revenu depuis 2 francs pour les revenus de 100 à 200 francs, jusqu'à 200 francs pour les revenus de 8,000 francs et au-dessus. — Dans le canton de Bâle-ville,

l'impôt est progressif, aux termes de la loi du 19 décembre 1866; savoir : de 1 pour 100 sur chaque somme de 100 francs de revenu net au-dessus de 1200 francs, de 2 pour 100 au-dessus de 4,500 francs, de 3 pour 100 au-dessus de 9,000 francs. Les veuves et les enfants de veuves sont exemptés. Au-dessous de 1,200 francs de revenu, l'impôt est fixe : de 3 francs pour les revenus de 600 francs et au-dessous, de 4 fr. 50 pour les revenus de 6 à 900 francs, de 6 francs pour les revenus de 900 à 1,200 francs. Disons en passant que les autres impôts y sont très-faibles et qu'il n'y a pas d'impôt direct sur la propriété.

L'Italie a eu recours à cette branche de revenus en 1863, et le parlement italien vient d'adopter un projet de loi qui comprend dans l'impôt sur « les revenus de la richesse mobilière » les diverses taxes : personnelle, mobilière, des patentes, sur les prêts hypothécaires et autres, sur les appointements, sur les salaires, etc. L'impôt est de répartition et basé sur la déclaration du contribuable contrôlée par un jury spécial.

Aux États-Unis, la guerre civile (1861-65) a nécessité dès la première année l'établissement de l'*income-tax* comme impôt fédéral.

L'impôt fut d'abord fixé à 3 pour 100 sur les revenus de 800 dollars (4000 francs), et sur les revenus supérieurs, dont on exemptait un minimum de 800 dollars supposés nécessaires à une famille pour vivre. Puis on a porté l'impôt à 5 pour 100 sur les revenus de 5,000 dollars et au-dessous, avec exemption d'un minimum de 600 dollars; on a taxé les revenus supérieurs à 5,000 dollars, et inférieurs à 10,000, en leur faisant payer 2 1/2 pour 100 en plus sans exemption; on a taxé les revenus au-dessus de 10,000, à 5 pour 100 en plus, sans aucune exception. A partir de mars 1867, le droit progressif a été réduit en un droit de 5 pour 100, et la limite d'exception portée de 600 à 1,000 dollars et ensuite à 2,000 dollars, et en déduisant une somme égale aux taxes locales, aux pertes par incendie ou inondation, au loyer des terres, etc. Dans le rapport joint au dernier message du président Grant (fin 1871), M. Boutwell, ministre des finances, propose de réduire l'impôt à 3 pour 100.

Le maximum de recette, 73 millions de dollars, a été obtenu en 1866, de 460,170 imposés sur 350 milliers d'âmes. Avec la limite

de 1,000 dollars, le nombre des contribuables n'a plus été que de 259,385. En 1868 (exercice finissant au 30 juin), l'impôt avait produit 35 millions; en 1870, 38 millions de dollars.

Aux États-Unis, la déclaration n'est pas tenue secrète comme en Angleterre. Les fraudes sont plus considérables, et l'impôt est naturellement repoussé par les classes supérieures qui le payent.

II. Discussion en France au sujet de l'impôt sur le revenu.

En France, après la révolution de février, l'impôt sur le revenu, accueilli avec faveur par les publicistes en général, a fait partie des programmes libéraux. Mais le parti montagnard et socialiste, en théorie hostile à la propriété, l'ayant mis dans ses manifestes (1849), le parti de la réaction s'en est effrayé et y a redouté le danger d'une enquête sur la fortune des familles aisées, en vue de futurs emprunts forcés. Une proposition de M. H. Passy, ministre des finances, pour l'établissement de ce nouvel impôt, fut rejetée par la majorité de l'Assemblée législative, de même qu'une autre proposition de M. Goudchaux, ministre des finances, n'avait pu aboutir l'an d'avant, au sein de l'Assemblée constituante. M. Goudchaux proposait un impôt de répartition fixé à 60 millions. La commission dont M. de Parieu fut le rapporteur rejetait le système de répartition et proposait un droit de 3 pour 100 sur des catégories restreintes de revenus. En retirant ce projet, M. H. Passy proposait un droit de 1 pour 100 sur l'ensemble de la fortune et des facultés des contribuables (août 1849). Ce projet fut retiré par son successeur, M. Fould, à la fin de cette même année.

Vers la fin du second empire, l'accroissement progressif des dépenses fit songer à de nouvelles ressources pour éviter le recours aux emprunts, dont on sentait qu'on avait abusé. Cette préoccupation se traduisit au sein du corps législatif sous forme de propositions d'impôt sur le revenu par MM. Haentjens, Laroche-Joubert, de Veauce, qui ne furent pas prises en considération, mais qui faisaient pressentir quelque projet officiel. Ce dernier demandait la transformation des quatre contributions directes (sur le revenu) en un seul impôt sur le revenu (juillet 1870).

Après la criminelle entreprise de la guerre et les désastres de l'invasion (1870-71), l'Assemblée nationale s'est trouvée en présence

d'un formidable déficit, et l'impôt sur le revenu s'est vu un des premiers sur la liste des voies et moyens pour faire face aux charges léguées par l'empire, aux frais de la guerre et à l'indemnité des cinq milliards à payer aux Prussiens. Diverses propositions ont été faites; elles ont donné lieu à une vive discussion (fin décembre 1871) qui aurait certainement abouti, soit sous forme directe d'impôt général sur *le revenu*, soit sous forme indirecte d'impôts sur *les revenus* déjà taxés, et qui, totalisés, auraient constitué le précédent, sans effrayer autant les naïfs de l'Assemblée et de l'opinion publique. n'eût été la vive opposition de M. Thiers, président de la république.

Dans son discours du 20 juin 1871, M. Thiers, président de la république, conseillait à l'Assemblée nationale d'écarter l'impôt sur le revenu de ses discussions, comme impôt « déplorable, » comme impôt « de discorde. » La majorité était de son avis. La commission du budget, nommée par cette majorité, était amenée dans son rapport du 31 août à proposer un « impôt sur les diverses natures de revenu ; » et le président de la république, dans son message du 13 septembre, plaçait cet impôt parmi ceux dont la discussion « n'était qu'ajournée. » On pouvait presque espérer qu'il reviendrait à son opinion de 1848 (voir plus loin, § 5), à savoir que « l'impôt sur le revenu a l'avantage d'être juste, en frappant toutes les facultés du contribuable. » Mais, dans la discussion, il a lutté avec une vivacité extrême contre la proposition, en signalant, d'une part, l'impôt sur le revenu comme une menace permanente contre les riches et en le qualifiant de — « socialisme insidieux de la plus dangereuse espèce, » — argument à l'adresse de la droite; en présentant, d'autre part, son application comme un danger pour l'établissement de la république, — argument à l'adresse de la gauche.

La majorité, hésitante, peu au courant de ces questions, a voté contre l'impôt sur le revenu, dont l'établissement, au surplus, ne pouvait être confié à un gouvernement qui s'y opposait à outrance.

Quoi qu'il en soit, on peut prédire, sans être sorcier, que le moment n'est pas loin où l'impôt sur le revenu, né comme les autres de la nécessité, sera essayé en France par nécessité, puis appliqué plus en grand, toujours par nécessité, et finalement conservé à cause de l'équité de son principe, de l'élasticité de son produit et de l'économie de sa perception.

III. L'impôt sur le revenu et l'inquisition des fortunes.

On fait à l'impôt sur le revenu toutes les objections que l'on peut formuler contre les autres impôts, et auxquelles il y a à répondre ce que l'on peut dire à propos des impôts en général.

Mais on trouve un défaut spécial et fondamental dans la déclaration du revenu ou des revenus qu'il entraîne, déclaration de laquelle on conclut à la publicité, et de la publicité au danger d'expropriation, étant donnée l'envie des pauvres contre les riches et les théories politico-démagogiques.

Avant de répondre au sujet de la déclaration et de la publicité, débarrassons-nous d'abord du corollaire en faisant remarquer que le relevé positif des fortunes ne ferait pas courir plus de danger que l'estimation approximative faite par à peu près, dans l'entourage, sans bases réelles, et le plus souvent exagérée, en admettant, par pure hypothèse, que le danger soit ce qu'on le dit; car, en réalité, il y a dans les société modernes un grand esprit conservateur, un grand respect des biens, plus grand que celui des personnes. C'est ce dont on peut se convaincre dans les temps de catastrophes et de privations générales : tels, par exemple, que la famine d'Irlande, il y a vingt-quatre ans; tels que le siége de Paris pendant l'hiver dernier de 1870-71.

Il ne faut pas nier le danger des théories et des appétits démagogiques, mais il ne faut pas ni exagérer ni méconnaître la force conservatrice morale qui régit les masses, lesquelles, dans les moments de colère, respectent, nous le répétons, plus les propriétés que les personnes.

En ce qui concerne la déclaration, il y a à considérer pour les terres et les propriétés bâties, qu'elles sont visibles et appréciables par tout le monde, ce qui est un de leurs avantages, car il procure à leurs possesseurs la satisfaction du besoin d'ostentation. Les locations payées par les fermiers ou par les industriels sont aussi parfaitement connues. Il en est de même des traitements donnés par l'État, des dividendes des actions ou des intérêts des obligations des grandes compagnies, des créances hypothécaires. Il n'y a donc de difficulté que pour les bénéfices ou profits de l'industrie, du commerce et des professions libérales. Or, dans ces derniers cas, l'ex-

périence de l'Angleterre prouve qu'on peut maintenir suffisamment le secret pour éviter les abus (v. ci-dessus § 1), au moyen de fonctionnaires qui prennent cet engagement : en fait, la perception de l'*income-tax* ne conduit ni à une investigation tracassière, ni à une inquisition odieuse. Il en est de même dans les autres pays qui pratiquent cet impôt.

L'objection est surtout faite au point de vue des plus gros revenus ; mais, pour ce cas, on peut établir, comme en Angleterre, le procédé de la déclaration cachetée, adressée à l'administration centrale, ou bien établir, comme en Saxe, un maximum au delà duquel la déclaration n'est plus exigée.

Au surplus, nous le répétons, la divulgation du chiffre réel de la déclaration, par indiscrétion ou autrement, ne peut pas produire de plus mauvais effet que l'appréciation par à peu près que peuvent toujours se permettre les voisins, les connaissances et les concurrents.

Reste, il est vrai, le cas où l'indiscrétion ferait connaître une situation moins bonne que celle qui résulte des apparences ; mais est-il bien vrai que ces apparences trompent longtemps les intéressés, et est-il bien bon dans l intérêt de l'individu comme dans celui de la société qu'il en soit ainsi ?

Tout bien considéré, on peut dire que l'impôt sur le revenu aura pour effet de contribuer au respect des propriétés, à la sauvegarde de la fortune et à l'accroissement de l'esprit conservateur.

IV. L'impôt progressif ou progressionnel et l'impôt sur le revenu.

Les formules « impôt sur le revenu » et « impôt progressif, » ont pris dans les esprits un sens révolutionnaire et spoliateur qui flatte illusoirement les classes pauvres et effraye par contre les classes riches. Chacune de ces formules est, par elle-même, un argument politique contre ces modes d'impôt; l'argument est élevé à la deuxième puissance quand on les réunit.

Il peut résulter de ces exagérations et de ces rapprochements, des difficultés d'application avant que la vraie notion soit répandue ; mais il n'y a pas là matière à une objection scientifique.

De ce que, ainsi que nous l'avons établi (ch. VII, § 2), le mode de

taxation progressive convient de préférence aux impôts généraux sur la propriété et le revenu, et qu'il serait d'une application plus facile, et, aurions-nous pu dire plus rationnelle avec l'impôt assis sur le revenu qu'avec l'impôt assis sur le capital ; de ce qu'il y a, en fait, des taxes sur le revenu plus ou moins progressives, on n'en peut conclure que l'idée de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt progressif soient la conséquence forcée l'une de l'autre.

Cependant les adversaires de l'impôt sur le revenu, voulant faire participer ce système de contributions à la réprobation qu'a suscitée la proposition de l'impôt progressif absurde, c'est-à-dire de l'impôt progressif à progression illimitée, ont avancé que l'impôt sur le revenu aboutissait naturellement et fatalement à l'impôt progressif. « L'impôt sur le revenu, a dit M. Léon Faucher, doit être et il est en effet progressif, à peu près dans tous les pays où il est établi... On pose le premier jalon de l'impôt progressif dès que la loi affranchit de la taxe sur le revenu certaines classes de contribuables. Si l'on exempte, en effet, ceux qui ont peu, il faudra surtaxer ceux qui ont beaucoup ; car ces deux idées sont corrélatives... L'impôt progressif est au bout de l'impôt sur le revenu : il en représente la fatalité ; aveugle qui ne le voit pas, et insensé qui le dissimule [1]. »

Il y avait de la politique dans l'écrit de M. Léon Faucher, par conséquent, de l'exagération. Il est vrai, nous le répétons, que l'on a assis l'impôt sur le revenu d'une manière progressive, mais rien ne s'oppose à ce que l'impôt sur le revenu soit perçu d'après des tarifs proportionnels ; et il est à remarquer que si l'exonération des petits revenus est le premier jalon de l'impôt progressif, on peut en dire autant de toute exemption dans toute catégorie d'impôts directs ou indirects, sur les capitaux ou sur les revenus, de l'impôt sur les loyers, par exemple, auquel M. Faucher lui-même proposait d'appliquer, en 1848, l'échelle progressive (p. 367) !

L'idée de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt progressif ne s'excluent point ; mais elles ne sont pas forcément connexes. — M. Proudhon, à la fois adversaire et partisan de l'impôt progressif et de l'impôt sur le revenu, est de cet avis : « Notez d'ailleurs,

[1] *L'Impôt sur le revenu*, octobre 1849 ; *Revue des Deux Mondes* et broch. in-8° ; reproduit dans les *Mélanges économiques*, 1856, 2 vol. in-18, II, p. 56.

dit-il, que le principe de la progressivité n'est pas essentiellement lié à l'établissement de l'impôt sur le revenu. » (*Théorie de l'impôt*, p. 240.)

V. Partisans et adversaires de l'impôt sur le revenu. — Opinion de M. Thiers à l'Assemblée constituante.

Parmi les publicistes financiers qui ont le plus approfondi ce sujet, M. Hippolyte Passy et M. E. de Parieu ont de nos jours fait ressortir les avantages de l'impôt sur le revenu, combattu avant eux par Mac-Culloch. MM. J. Suart Mill et Gladstone sont portés à le trouver le plus juste des impôts en théorie, mais ils ne le voudraient que comme ressource extraordinaire.

La thèse de l'impôt sur le capital a été soutenue par MM. Émile de Girardin et Du Puynode, qui ont récemment aussi publié des ouvrages remarquables sur les questions financières. Ces deux auteurs se sont attachés à signaler les inconvénients du système de taxation sur le revenu,—qui sont, à tout prendre, ceux de toute taxation.

La majorité du Congrès tenu à Lausanne en 1860 pour étudier la question de l'impôt s'est tirée d'embarras en acceptant les deux bases de contribution[1].

J'indiquerai à ceux qui veulent étudier la question :

Passy, *Dict. de l'écon. polit.*, article Impôt ; — E. de Parieu, *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, in-8°, et *Traité des impôts*, voy. tome Ier — É. de Girardin, *l'Impôt ;* — Du Puynode, *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, voy. t. II ; — Stuart Mill (pour et contre), voy. *Principles*, liv. V, ch. III, § 5 ; — Mac Culloch (contre), *on Taxation*.

Je renvoie également le lecteur qui veut se rendre compte des raisons qui peuvent être données pour ou contre l'impôt sur le revenu : à un écrit de M. Sayer *on the Advantages of substituying an income tax for the present taxes*. Londres; 1851 ; — à un article de M. Passy (pour), dans le *Journal des économistes*, avril 1857, p. 83, tome XIV, IIe série ; — à un article par M. Du Puynode (contre), dans le *Journal des économistes*, *ibid.*, p. 201 ; — à un écrit très-in-

[1] Voy. ci-dessus la Note VI sur ce congrès.

structif de M. Émile Broglio (pour), *della Imposta sulla rendita*, dont M. Vincent de Gourgas a publié une analyse détaillée dans le *J. des économ.*, janvier et juillet 1858 ; — à un écrit de Léon Faucher (contre), *Étude sur l'impôt du revenu*, reproduit dans ses *Mélanges*, tome Ier; — au discours de M. Gladstone (18 avr. 1853), chancelier de l'Angleterre, qui a défendu l'*income-tax* comme mesure temporaire et qui l'a combattu comme impôt permanent; à un article dans la *Revue des Deux Mondes* des 1er et 15 avril 1871, par M. Victor Ronnet, qui soutient la même opinion;— et à la discussion de l'Assemblée nationale dans les derniers jours de décembre 1871, particulièrement au rapport de M. Casimir Périèr au nom de la commission du budget, proposant un impôt sur « les revenus;» aux deux discours de M. Wolowski, qui a défendu l'impôt général sur le revenu (Paris, Guillaumin, in-8°), et au discours de M. Teisserenc de Bord, qui a parlé contre.

Voici l'opinion qu'en avait M. Thiers en combattant l'impôt spécial des créances hypothécaires, dans la séance du 2 août 1848, à l'Assemblée constituante. Nous la reproduisons non pour le vain motif de mettre l'illustre orateur en contradiction avec lui-même, car on peut bien modifier sa manière de voir à vingt ans de distance, mais parce que nous y trouvons des souvenirs intéressants et des arguments qui auraient pu toucher M. Thiers s'il avait pensé à se relire, et qui nous paraissent bons à reproduire. Nous l'empruntons à l'avant-propos dont M. Wolowski a fait précéder la publication de ses deux concluants discours.

Nous laissons la parole à l'honorable député de la Seine.

« ... C'était le 2 août 1848, à l'Assemblée constituante ; M. Thiers combattait d'une manière admirable la proposition de grever d'un impôt les créances hypothécaires.

« Si c'était, disait-il[1], un projet d'impôt du revenu qu'on eût la prétention de nous apporter, nous examinerions, sans toutefois nous engager ; car sous un gouvernement nouveau tout impôt nouveau a de grandes difficultés, et celui-là en présente de particulièrement grandes. Cependant j'ai déclaré devant le comité des finances que

[1] Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale, IIe volume, p. 821, 1re colonne.

parmi tous les impôts nouveaux, *c'était celui qui méritait d'être le plus sérieusement examiné et même essayé* .. L'impôt sur le revenu n'est pas *une chose arbitraire*, il est parfaitement connu, il a existé en France avant 1789; il existe aujourd'hui en Angleterre sous le nom d'*income-tax*, et il y a des caractères qui ne permettent pas de le confondre avec un impôt sur le capital mobilier.

« Ces caractères, je vous prie de me permettre de les tracer en peu de mots, et vous verrez que si l'*impôt sur le revenu est parfaitement juste, parfaitement bien entendu*, l'impôt sur le capital mobilier est à la fois barbare et contraire à toute science financière. Le premier caractère d'un impôt sur le revenu est d'être un *impôt extrême pour les circonstances urgentes et difficiles*. De ce que c'est un impôt extrême pour les circonstances difficiles, ce n'est pas une raison pour l'écarter aujourd'hui[1] : *au contraire nos finances réclament les plus grandes ressources, les dernières ressources du pays*[2]...

« Je le répète, parce que c'est un impôt extrême, ce n'est pas une raison pour le repousser aujourd'hui; au contraire. »

« Ici M. Thiers a largement tracé l'histoire de l'impôt du revenu ; il l'a montré en France, il l'a suivi lors de la guerre de la succession d'Espagne, lors de la succession d'Autriche, et encore dans la guerre de Sept ans, *et il avait pour but de frapper tous les revenus*.

« En Angleterre, il a été imaginé par M. Pitt pour subvenir aux frais de la guerre; il a été mal accueilli ; *mais la nécessité l'a fait supporter* tout récemment. M. Peel considérant, quoiqu'en temps de paix, que le long déficit des finances anglaises réclamait une ressource extrême, l'a présenté. Il a été mal accueilli, il a été l'objet d'une sorte de réprobation, et cependant le bon sens de l'Angleterre, reconnaissant sa nécessité, a fini par l'admettre[3]. »

« M. Thiers ne repoussait donc pas d'une manière absolue en 1848 l'impôt sur le revenu, dont il reconnaissait le premier caractère, d'être une mesure extrême, et le second, *de s'adresser à tous*

[1] « Avons-nous dit autre chose? » (W.)

[2] « Le pays a-t-il jamais subi des circonstances plus difficiles que celles qui l'assiégent aujourd'hui ? » (W.)

[3] « Nous n'espérons pas moins du bon sens de la France. » (W.)

les genres de revenus sans exception, comme nous l'avons demandé.

« Et cependant il croyait dès lors, à tort, que la base choisie serait la fortune présumée ; cela ne le révoltait pas : « Vous avez à dépenser par an 50,000 fr., eh bien, vous donnerez 3, 4, 5, 6 pour 100 de votre revenu. » Il était loin de protester contre cette appréciation générale de la fortune, qui n'entache pas l'*income-tax* anglaise, car le mode de perception qui se trouve suivi dans ce pays permet d'écarter la principale objection élevée contre notre proposition.

« Continuons de citer les propres paroles de M. Thiers ; elles confirmaient nos modestes espérances.

« En agissant ainsi, dit-il[1], outre *qu'il y a justice à s'adresser à la situation tout entière de l'individu*, il y a *prudence financière*, car l'on ne fait pas monter l'intérêt des capitaux lorsqu'on s'adresse à un individu et qu'on lui dit : Vous avez 50000 fr. de revenu, vous abandonnerez tant pour cent de ce revenu. Comme on ne s'adresse ni à ses rentes, ni à ses créances hypothécaires, ni à ses actions, on n'agit pas sur l'intérêt des capitaux, *et on a le double avantage d'être juste, d'abord en frappant toutes les facultés du contribuable*, et secondement de ne pas agir sur le taux de l'intérêt, de ne pas faire monter le prix des capitaux mobiliers. »

« Après avoir insisté sur la distinction à établir entre l'impôt projeté sur les créances et l'impôt du revenu *qu'on pourrait proposer pour l'année suivante*, et répété que le caractère de cet impôt était de *s'adresser à tous les revenus sans exception, ce qui constitue la justice*, M. Thiers reconnaissait l'inconvénient très-grave de l'impôt du revenu, tel qu'il en retraçait le mode de perception : il serait arbitraire. « On s'expose, ajoutait-il, à porter un jugement téméraire, c'est le grand reproche qu'on a toujours adressé à cet impôt, ce qui l'a rendu fort désagréable, fort dur pour l'Angleterre.

« Par quel moyen a-t-on pourvu à cet inconvénient? On y a pourvu par la modicité extrême de l'impôt[2]... En Angleterre, l'*income-tax* n'est que de 3 pour 100, et quand on dit à un homme qui

[1] Compte rendu. IIe vol., p. 821, 2e colonne.

[2] *Loc. cit.*, p. 822, 1re colonne. Nous n'avons fait qu'appliquer la pensée de M Thiers.

a 100 000 fr. de rente : Vous payerez 3000 fr. sur votre revenu, on se tromperait de quelque chose en lui demandant 4000, au lieu de 3000, que le malheur ne serait pas grand. Lorsqu'à un homme qui a 10 000 fr. de rente, au lieu de demander 300 fr., on demanderait 400 fr., le malheur ne serait pas bien grand, quoiqu'une injustice soit toujours un malheur.

« Mais enfin, reconnaissant que l'impôt sur le revenu est de sa nature un impôt arbitraire, parce qu'il est fondé sur la notoriété, on l'a rendu infiniment modique dans le taux, pour que les erreurs fussent de peu de conséquence; et, en Angleterre, quand on l'a porté à 6 pour 100, il y a eu des réclamations universelles, et l'une des causes qui ont fait que les Anglais ont salué avec acclamation la paix en 1818 c'est l'abolition de l'*income-tax.* »

« On le voit, M. Thiers combattait non pas le principe de cet impôt, mais une application exagérée, que nous avons également repoussée. De plus, il n'avait pas encore pu apprécier l'effet du mécanisme perfectionné actuellement mis en œuvre dans les trois royaumes.

« Pourquoi n'avions-nous pas sous la main le discours de M. Thiers du 2 août 1848 quand le périlleux honneur de le combattre nous a été dévolu? Il est difficile de le vaincre autrement que par lui-même, et nous conservons un profond regret de ne pas avoir invoqué ce puissant auxiliaire, alors qu'il s'agissait d'une question aussi grave pour l'avenir financier et politique de la France. » (L. Wolowski.)

XII

DU REVENU ET DE L'ÉPARGNE EN FRANCE — LE REVENU TAXÉ EN ANGLETERRE

Le revenu en France. — Arthur Young évaluait le revenu général de la France avant 1789 à 5 milliards 165 millions.

Les supputations statistiques de Lavoisier en 1784 et celles de Tolozan en 1788 les avaient conduits à n'évaluer le revenu de la France qu'à 3 milliards 681 millions de livres, dont 2,750 millions pour l'agriculture et, selon Tolozan, 900 millions pour l'industrie.

Les impôts, selon le budget de Necker, étaient en 1789 de 585 millions, ce qui donne à raison de 1 sur 6 de revenu, 3,510 millions de revenu.

Cinquante ans après, en 1840, M. Moreau de Jonnès évaluait, d'après les relevés de la statistique officielle, le revenu de la France à 13 milliards pour 36 millions d'habitants, dont 7 milliards 1/2 pour les produits agricoles et 5 milliards 1/2 pour l'industrie et le commerce.

Le revenu net agricole pouvant être évalué à 40 pour 100 de revenu brut de la culture était, à cette époque, de 3 milliards, 378 fr. par individu, dont 1/8 ou 48 fr. à déduire pour l'impôt ; reste 330 fr. par an, ou 90 centimes par jour, par individu et par habitant.

Dans une évaluation plus récente, publiée dans la *Revue des Deux Mondes*, M. A. Cochut, qui a dû, selon son habitude, se livrer à une consciencieuse élaboration, portait le revenu à 16 milliards pour 1859, soit à 445 fr. ou à 1 fr. 22 par jour et par habitant, dont un quart pour les gens aisés à 2 fr. 48, trois quarts pour les pauvres à

58 centimes, c'est-à-dire 20 et 30 centimes pour les moins favorisés dans les campagnes.

Le cadastre parcellaire de la France (commencé en 1808 et achevé en 1847), accuse un revenu net de la terre de 1 milliard 73 millions dit *matriciel*, inférieur à la réalité à cause des altérations diverses adoptées dans chaque commune pour les évaluations cadastrales.

D'après un travail plus exact de l'administration, fait en 1821 et une seconde fois en 1851, avec les baux, les actes de vente et les actes de partage, pour servir à la répartition de l'impôt entre les départements, les arrondissements et les communes, ce revenu a été évalué pour 1851 à 2 milliards 643 millions.

Aujourd'hui en admettant que le revenu foncier ait continué à s'accroître comme dans les trente années précédentes, on pourrait le porter à 3 milliards 300 millions, chiffre qui dépasse celui résultant de la statistique de 1840.

D'après ces données, l'évaluation en capital de la propriété foncière a été portée à un nombre approximatif de 100 milliards, en 1851, au milieu du siècle. On estime vaguement à la moitié de cette somme la valeur de la richesse immobilière dans laquelle la valeur de la grande industrie manufacturière entrerait pour 9 à 10 milliards, les chemins de fer pour 6 milliards 1/2 (dont 1 1/2 actions et 5 obligations), les capitaux engagés dans les grandes entreprises financières ou industrielles pour 2 milliards 1/2, le commerce des échanges avec l'étranger pour 6 milliards (importation et exportation réunies en 1868).

Dans la discussion sur l'impôt du revenu à l'Assemblée nationale (séance du 22 décembre 1871), M. Wolowski très-au courant de ce genre d'évaluations de la fortune publique, dans le monde financier, partait de cette donnée que la richesse de la France pouvait être évaluée de 150 à 200 milliards, dont 120 milliards de propriétés immobilières, soit 20 milliards de plus qu'en 1851, et 40 à 50 milliards de propriétés mobilières représentés par des titres (actions, obligations, rentes sur l'État). Le même orateur évaluait approximativement la richesse de l'Angleterre à 220 milliards.

M. Wolowski, en proposant un impôt de 3 pour 100 sur le revenu, s'exprimait ainsi :

« ... Si je réduis la proportion de la richesse générale de ce pays, en déduisant de la masse ce qui est divisé en trop petites fractions pour fournir un aliment à l'impôt du revenu, je trouve que la majeure partie de cette fortune correspond à ce qui doit être la base de l'impôt du revenu. Cette partie est encore assez belle pour que M. le ministre soit satisfait du résultat qu'il pourra obtenir avec la taxe de 3 pour 100.

« Je ne veux rien exagérer : je dis qu'il y a au moins 6 à 7 milliards de revenu, imposable à la taxe du revenu, sur la production générale de l'industrie, du travail sous toutes les formes de la richesse déjà acquise, solidifiée, transformée en richesse immobilière, ou en constructions, ou en manufactures, ou en chemins de fer ; je dis qu'il y a au moins 6 à 7 milliards de revenus en France, qui tomberont sous l'application de la taxe perçue indistinctement sur tous les revenus supérieurs à 1200 fr. C'est une ressource que l'on peut évaluer. Je veux ici rester dans un certain vague ; je reconnais avec M. le ministre des finances qu'on ne peut apporter des éléments précis, mais on peut signaler des termes entre lesquels doit se rencontrer la vérité.

« Un impôt de 3 pour 100 sur les revenus supérieurs à 1200 fr. rapportera au moins 150 millions, et il peut rapporter plus de 200 millions. Ce sont les deux chiffres entre lesquels oscille le résultat que nous désirons obtenir. »

L'Épargne en France. Il n'y a à ce sujet que des évaluations par induction.

Nous lisons dans un écrit de M. François Blanc[1], très-versé dans les affaires financières :

« La France est, sans contredit, le pays qui élabore la plus grosse épargne, mais avec le plus de fractionnements.

« La puissance de l'épargne n'y est pas moindre de 2 milliards par an sur 18 milliards de production industrielle et agricole.

« De ces deux milliards, en temps ordinaire, le cinquième va se colloquer dans les achats de fonds publics. »

Ce sont les capitaux anglais qui ont commencé, en France, l'œuvre

[1] *Des Valeurs étrangères en France*, Paris, Dentu, 1860, in-8°.

des chemins de fer, alors que ces entreprises n'inspiraient pas confiance et excitaient même la répulsion des capitaux français.

Les capitaux français ont ensuite joué le même rôle analogue vis-à-vis le reste de l'Europe : il y a bien peu de lignes sur le continent où les souscripteurs français n'aient pris une assez large part. Nous trouvons dans le même écrit de M. François Blanc un relevé d'où il appert que les capitaux français avaient pris à cette époque des valeurs étrangères des chemins de fer, tant en actions qu'en obligations, pour 1,410 millions, dont :

826	millions	en Autriche,
138	—	Italie,
90	—	Russie,
101	—	Suisse,
221	—	Espagne,
44	—	Belgique.

M. Alph. Courtois, un des économistes les plus érudits en statistique financière, estime[2] aussi qu'une épargne annuelle de 2 milliards se place en titres mobiliers (actions, obligations, fonds publics) dont les trois cinquièmes se déversent sur les marchés étrangers faute de pouvoir se satisfaire par des titres français. Cette dernière appréciation diffère de celle de M. Blanc, probablement à cause de la différence des époques.

Mais M. Boutarel, un de nos notables industriels, dans une étude sur les réformes administratives et financières[1], accueille une évaluation moins élevée : « N'oublions pas, dit-il, qu'hier l'épargne était de 1200 millions par an. Espérons que, malgré nos ruines, l'épargne annuelle sera, pendant nos premières années de reconstruction, d'au moins 600 millions. » (Mars 1871.)

Le revenu taxé en Angleterre. La perception de l'impôt sur le revenu fournira désormais un moyen de se rendre compte de l'importance des divers revenus d'une nation.

L'*income-tax* a révélé en Angleterre un revenu imposable de plus de 8 à 9 milliards (calcul de 1860).

[1] *Les Finances de la France;* voy. fin de la Note X.
[2] *La Décentralisation.* Paris, Guillaumin, 1871, broch. in-8°.

Dans ce chiffre, les revenus fonciers entraient pour près de 3 milliards (2.800.000) et les revenus mobiliers pour le double; cela sans compter les fortunes inférieures à 150 livres sterling de revenu, soit près de 4000 fr.

En 1867, le montant soumis à l'*income-tax* était, d'après un relevé que nous avons sous les yeux, de 8.200 millions pour l'Angleterre, 826 millions pour l'Écosse, 636 millions pour l'Irlande, en tout 9 milliards 1/2. (Voy. ci-dessus, Note XI, § 1).

Répétons que M. Wolowski portait la richesse générale de l'Angleterre à 220 milliards, dans la dernière discussion de l'impôt sur le revenu à l'Assemblée nationale (décembre 1871).

Les statisticiens sont à la recherche d'un mode d'évaluation du revenu national. Ce desideratum a été formulé à la septième session du Congrès de statistique, tenue en 1869 à la Haye, sous forme d'invitation adressée aux divers chefs de bureau de la statistique de communiquer au futur congrès les éléments qui peuvent exister dans la statistique de chaque pays pour faire cette évaluation. Voyez, dans le *Journal des économistes* d'avril 1872, une Étude sur le mode d'évaluation du revenu national, particulièrement du revenu de la Belgique, par M. Heuschling, directeur honoraire de la Statistique belge.

UNIVERSITY OF

XIII

RÉSULTATS FINANCIERS DE LA RÉFORME DOUANIÈRE ET FINANCIÈRE EN ANGLETERRE

Période de 1842-1858. — Période 1845-1859. — Income-tax. — Réforme postale.

Nous avons donné (ch. VII, § 3) quelques-uns des résultats des réformes des tarifs fiscaux[1] pour montrer la productivité des droits modérés ; — nous avons indiqué (ch. XX, § 3) en quoi a consisté la réforme financière et commerciale en Angleterre.

Voici des chiffres plus détaillés sur les résultats financiers de cette réforme, les uns extraits d'un relevé publié par le *Board of trade*[2], et groupant le résultat jusqu'en 1853, avant la période des guerres ; les autres, puisés à des documents parlementaires plus récents, et s'arrêtant au traité de commerce entre la France et l'Angleterre, qui a ouvert une période nouvelle.

I. Période de 1842-1852.

Les réductions de droits de douane ont eu un caractère général ; elles ont porté sur 26 articles importants, parmi lesquels étaient : le blé, les fruits, le beurre, le fromage, les principaux articles des manufactures, les objets de fer, d'acier, de cuivre, les toiles, les cotonnades, les lainages, le verre, les poteries, etc. On a supprimé les

[1] Bureau du commerce, espèce de ministère de commerce ou plutôt de renseignements.

[2] Voy. chap. XX, § 3, la manière dont elle s'est effectuée.

droits sur rien moins que 500 articles, parmi lesquels les poissons de toutes sortes, le cuivre, le zinc, le bois de Campêche, la térébenthine, les fils de soie et de laine, etc.

De 1842 à 1846 inclusivement, les réformes ont été opérées par Robert Peel ; elles ont été continuées sous les ministères des lords John Russell et Aberdeen et de M. Gladstone. Le produit de la *douane* a été comme suit :

Avant le remaniement des droits . . .	18,000,000	L. sterl.
1841	21,898,000	—
1842	21,025,000	—
1843	21,333,000	—
1844	22,504,000	—
1845	20,196,000	—
1850	20,442,000	—
1853	20,902,000	—

L'*eau-de-vie* offre un exemple remarquable de récupération de revenu. Le produit était :

En 1845, avant la réduction des droits, de .	1,208,000	L. sterl.
1846, après la réduction des droits de.	1,165,000	—
1852	1,443,000	—
1853	1,402,000	—

Il en est de même du *sucre*, qui a successivement produit (droits sur la mélasse compris) :

1843-44, dernière année des anciens droits.	5,254,000	L. sterl.
1845-46, droits nouveaux.	3,584,000	
1846-47, nouvelle réduction	4,663,000	
1847-48	4,399,000	
1848-49, droits uniformes décroissants. .	4,423,000	
1849-50	4,071,000	
1850-51	4,174,000	
1851-52	4,071,000	
1853	4,066,000	

Les réformes dans l'*accise* (contributions indirectes) ont donné des résultats analogues :

En 1842, l'accise produisait.	13,678,000	L. sterl.
1851.	14,235,000	—

Et cependant,

En 1844, le droit sur le verre fut réduit de .	45,000	L. sterl.
1845, — —	624,000	—
1845, le droit sur les ventes à l'encan fut supprimé et occasionna une perte de.	281,000	—
1850, le droit sur les briques fut supprimé et produisit une perte de	456,000	—
En tout. .	1,406,000	—

En réunissant les douanes et l'accise, on trouve :

En 1842, un revenu net de	35,480,000	—
1845	35,744,000	—
1853	36,240,000	—

Malgré une suppression de droits de 1,950,000 livres en 1842, 1843 et 1844, malgré une autre suppression considérable de 8,700,000 livres (non compris les droits sur les blés) pendant les huit années suivantes; malgré une suppression en tout de 10,600,000 livres ou près de 270 millions de francs.

Ainsi, à ne considérer que le point de vue financier, il est résulté de la réforme que, malgré des réductions considérables de droits, le revenu de la douane et des contributions indirectes a augmenté.

Il en est encore résulté :—la disparition du déficit,—la suppression ou la diminution des entraves à la production et aux échanges, — la diminution des taxes indirectes, remplacées par les taxes directes et plus particulièrement par l'impôt sur le revenu, au profit des classes les plus nombreuses, dont le sort s'est notablement amélioré.

Voir pour les résultats économiques, politiques et moraux, le chap. xx, § 3 de ce Traité ; voir, pour plus de détails statistiques sur les résultats commerciaux et relatifs à la consommation, une note des *Notes et petits Traités*. (2e édit.)

II. Période de 1845-1859.

Voici maintenant des chiffres puisés dans des documents parlementaires plus récents :

1841 à 1853, v. plus haut.		
1845.	20,100,000	L. sterl.
1855	20,900,000	—
1859	23,700,000	—

ou près de 600 millions de francs (598,400,000) produits en grande partie par un petit nombre d'articles dont les principaux sont :

	1859
Sucre et mélasse	149,5
Thé	131,8
Café	10,6
Céréales et farines	14,5
Spiritueux	56,9
Vins	44,0
Tabac	136,6
Bois de construction. . . .	14,3

En groupant les résultats généraux des remaniements fiscaux de la période de quinze années, de 1845 à 1859, on trouve : — d'une part, que les suppressions ou réductions de taxes se sont élevées à la somme de 31 millions sterling ou 775 millions de francs, qui ont surtout porté sur les droits de douane et d'accise, mais en partie aussi sur les taxes directes, la contribution des fenêtres (supprimée en 1851), le timbre, les taxes somptuaires (*Assessed taxes*), l'impôt sur le revenu ; — d'autre part, que les accroissements de taxes ont produit des aggravations pour 24 millions sterling ou 600 millions de francs. Ces accroissements provenaient surtout de l'income-tax, de l'impôt des maisons établi en 1851, et des divers droits de douane ou d'accise augmentés pour les besoins de la guerre : les sucres, les cafés, les spiritueux, etc.

Dans l'exercice finissant au 31 mars 1869,

Les douanes entrent pour	22.422.000 liv. st.
L'accise	20.475.000 —

III. Income-tax.

Les revenus que frappe l'income-tax ont été divisés en cinq catégories ou cédules :

Cédule A, comprenant les revenus de la propriété immobilière (terres, maisons, usines, mines, forges, pêcheries, canaux, railways, usines à gaz, etc.) ;

Cédule B, comprenant les revenus des fermiers et tenanciers ;

Cédule C, comprenant les revenus provenant de la dette publique,

consolidée ou flottante, des dividendes des grandes entreprises industrielles et financières ;

Cédule D, comprenant les revenus provenant des profits du commerce et de l'industrie ;

Cédule E, comprenant les revenus provenant des testaments, des pensions et rentes viagères autres que celles servies par l'État, etc.

L'income-tax a produit :

1845 à 1853 par an de 5 millions à	5,500,000	L. sterl.
1854.	7,400,000	—
1855.	13,700,000	—
1856.	15,700,000	—
1857.	14,800,000	—
1858.	7,300,000	—
1859 (2 pour 100)	5,800,000	—
1869.	8,600,000	—
1870.	10,000,000	—
1871.	6,300,000	—

Dans le chiffre de 1869 sont compris : le produit de l'impôt en Écosse, 714,000 livres sterling, et le produit de l'impôt en Irlande, 529,000 livres sterling ; c'est en 1853 seulement que ce dernier a commencé à être perçu.

Les accroissements considérables des années 1854 à 1857 sont dus à l'élévation de la quotité de l'impôt, pour faire face aux dépenses de guerre.

IV. Réforme postale en Angleterre.

La réforme postale, dont M. Rowland-Hill a été le promoteur en Angleterre, fournit aussi un remarquable exemple au point de vue du développement de la consommation et de la récupération des revenus.

Avant la réforme, le port variait entre 4 pence (40 centimes), pour un rayon de 15 milles ou 24 kilomètres, et 1 shilling (1 fr. 24), pour une distance de 230 à 300 milles (370 à 483 kilomètres), avec un supplément de 1 penny pour chaque 100 milles ou 161 kilomètres additionnels ; on l'estimait en moyenne à 85 centimes, qui ont été réduits à 10 centimes.

Le 5 décembre 1839, le maximum du port des lettres fut réduit à 4 pence ou deniers (plus de 20 centimes).

Le 10 janvier 1840, le prix du port des lettres fut réduit au taux uniforme de 1 penny, ou 10 centimes.

Voici des chiffres tirés du rapport annuel du *Post Master general.*

	NOMBRE DE LETTRES	REVENU NET DU TRÉSOR.
1838.		1,639,000 L. sterl.
1839	82,4 . . .	1,633,000 —
(Après la réduction du port à 10 cent. ou 1 penny.)		
1840	168,7. . . .	500,800 —
Moyenne annuelle de 1841 à 1845	227,7. . . .	636,800 —
— 1846 à 1850	327,0. . . .	838,900 —
— 1851 à 1855	410,1. . . .	1,128,500 —
1856	478,4. . . .	1,207,700 —
1857	504,4. . . .	1,314,900 —
1858	522,8. . . .	1,161,400 —
1859	545,0. . . .	1,400,000 —
1870	863	

Elle distribuait de plus, en 1859, environ 80 millions de journaux ou brochures et transmis 7 millions de mandats, d'une valeur de 300 millions de francs.

Sur les 82,4 millions de lettres de 1839 avant la réforme, il y en avait 6,5 millions d'affranchies.

Ces chiffres se rapportent aux trois royaumes.

1838 est la dernière année complète avant toute réduction.

Le revenu *brut* a progressé comme suit :

1857.	2,921,000	L. sterl.
1860.	3,310,000	—
1865.	4,100,000	—
1870.	4,670,000	—
1871.	4,770,000	—

XIV

RÉSULTATS FINANCIERS DE LA RÉFORME DOUANIÈRE EN FRANCE, APRÈS LE TRAITÉ DE 1860, ET RÉFORME POSTALE

On trouvera l'historique de cette réforme dans *Notes et petits Traités*, 2e édit : voy. *Questions relatives à la liberté du commerce*, p. 350, 375 et suivantes, et p. 557 ; voy. aussi le *Traité d'économie politique*, ch. XXVI.

Aux termes du traité conclu entre la France et l'Angleterre (23 janvier 1860) par suite de l'heureuse initiative de MM. Richard Cobden et Michel Chevalier, adopté par le parlement en 1860, mis en vigueur dans le cours de 1860 et 1861, et suivi de nouveaux traités avec la Belgique (1861), l'Italie (1862), le Zollverein, la Suisse, la Hollande, la Suède et la Norwége (1865), les réformes suivantes ont été opérées dans le régime douanier de la France.

Les prohibitions ont été levées et remplacées par des droits ne pouvant dépasser 30 p. 100 et qui ont été fixés à des taux inférieurs. Ces prohibitions portaient encore sur un grand nombre d'articles importants : les sucres raffinés, — les fers forgés, — produits chimiques, — savons, — poteries et verreries, — fils de coton, de laine, de chanvre, de lin, et tous autres filaments, — objets de caoutchouc, de gutta-percha, — bonneterie, — passementerie, — mercerie, — peaux préparées et cuirs, — plaqué, — coutellerie, — ouvrages en métaux, — fers et aciers, — machines et outils, — tabletterie, — voitures, — bâtiments, etc. En outre, les droits sur les houilles et cokes ont été abaissés à 15 centimes les 100 kilogrammes, plus des deux dixièmes; et il a été stipulé que, dans quatre ans, il n'y aurait plus de droits différents pour ces produits. Les droits à perce-

voir sur les divers produits jusqu'ici prohibés ont été fixés après une enquête à laquelle ont été entendus les producteurs français, anglais et autres. Le nouveau tarif encore très-protecteur a été mis en vigueur pour la houille et le coke à partir du 1er juillet 1860 ; pour les fers, fontes et aciers non frappés de prohibition, les ouvrages en métaux, les machines, outils et mécaniques, etc., le 1er octobre et le 31 décembre 1860; pour les fils et les tissus de lin et de chanvre à partir du 1er janvier 1861, et pour tous les autres articles à partir du 1er octobre 1861.

L'Angleterre s'est engagée : à recevoir les vins français au droit de 3 shillings par gallon, à partir du 1er avril 1861, et aux droits de 1 shilling, de 1 shilling 6 pence, ou de 2 shillings, selon le degré d'esprit, pour les vins en bouteille ; à recevoir les eaux-de-vie au droit de 8 shillings 2 pence équivalant au droit d'accise sur les esprits en Angleterre ; — à recevoir les papiers de tenture et les cotons à des droits de 14 et 15 shillings le quintal ; — à recevoir francs de droits un grand nombre de produits français, les uns agricoles (fruits frais, raisins, huiles), les autres manufacturés et embrassant les articles si variés connus sous le nom d'articles de Paris.

Il a été convenu que les droits sur la valeur seraient convertis en droits spécifiques ; que l'orfèvrerie payerait en Angleterre le droit de marque et d'accise ; que les nationaux des deux pays jouiraient de la même protection pour tout ce qui concerne la propriété des marques de commerce et des dessins de fabrique de toute espèce.

D'un autre côté, le gouvernement français opérait en dehors du traité d'autres changements radicaux dans le tarif douanier. Il supprimait les droits sur les cotons et les laines, ainsi que sur quelques autres matières premières : la potasse, les nitrates, les gommes, l'indigo, la cochenille, etc. (loi du 5 mai 1860), et ceux sur les peaux, les graisses, les graines oléagineuses, le caoutchouc, la gutta-percha, les bois odorants, les chanvres et autres articles non dénommés, la garance en racine, les minerais de toutes sortes, les os, les noirs d'os, etc. (décret du 5 janvier 1861). — Les tarifs des sucres, des cafés et des cacaos étaient remaniés et diminués d'environ 50 p. 100 (loi du 23 mai 1860), et applicables dès le lendemain. —

La surtaxe sur les sucres étrangers était supprimée (décret du 16 janvier 1860). L'échelle mobile de droits sur les céréales était aussi définitivement supprimée et remplacée par un simple droit de balance (loi de 1860).

Nous n'avons point à rappeler ici les résultats de ce traité au point de vue du développement du commerce entre la France et l'Angleterre et les autres pays, ainsi que les avantages qu'en ont ressentis l'agriculture et l'industrie dans leurs diverses branches. Nous renvoyons le lecteur aux tableaux publiés dans les *Annales du commerce extérieur*[1], d'après les relevés de l'administration des douanes. Nous nous bornons ici à reproduire les résultats financiers de ce remaniement des tarifs, pour lequel on prévoyait un déficit de 90 millions qui n'a pas atteint ce chiffre, car les droits perçus par l'administration des douanes ont été comme suit :

	1859	1860	1861	1863	1868	1869
Droits d'entrée. . .	189,4	131,3	126,7	166,2	123,71	120,28
— de sortie . .	4,2	3,4	1,6	1,0	1,16	0,16
— de navigation	4,3	4,4	4,8	4,5	0,29	0,30
— accessoires. .	2,0	1,8	1,5	1,5	1,55	1,57
	200,0	141,1	134,7	172,9	125,7	122,33

En comprenant les droits perçus sur les marchandises en 1859, avant la réduction des droits et la suppression des prohibitions en 1868, la dernière année dont les documents officiels nous donnent les chiffres, on trouve les résultats suivants :

	1859	1860	1868	1869
Sucre des colonies. . .	43,6	33,1	32,4	31,9
Sucre étranger	34,9	20,7	15,5	15,6
Café	30,5	19,5	27,1	26,0
Cacao.	2,6	1,9	2,3	2,5
Coton.	19,0	5,2	0,3	
Houille	10,7	10,2	8,7	9,0
Fils de lin et de chanvre.	0,5	0,6	1,2	1,0
— coton.	0,5	0,4	1,2	1,2
Tissus de soie.	0,5	0,4	2,1	0,2
— laine.	0,1	0,1	4,7	6,4
— lin et de chanvre	1,3	1,5	1,6	1,6
— coton	0,1	0,1	1,9	2,9

[1] *Situation économique et commerciale de la France, exposé comparatif pour les quinze années de la période* 1854-1868. Paris, Dupont, 1870, in-8°.

Pendant que le trésor public faisait un sacrifice de ce côté, il gagnait près de 100 p. 100 par le développement de toutes les branches de l'activité générale, ainsi que le prouve le mouvement du commerce extérieur, notamment avec l'Angleterre.

Le total des importations et des exportations réunies de la France avec l'Angleterre a été pour le commerce spécial de :

En 1859 de.	869	millions de fr.
1860	838	—
1861	894	—
1862	1,147	—
1863	1,392	—
1864	1,458	—
1865	1,590	—
1866	1,805	—
1867	1,475	—
1868	1,457	—
1869	1,160	—

Ces chiffres seraient bien plus probants sans les préoccupations politiques qui ont influé sur les affaires pendant les dernières années, par suite des événements d'Allemagne.

Réforme postale.

Cette réforme n'a pas été aussi intelligente qu'en Angleterre. Le prix de la lettre, qui était de 1 franc pour les grandes distances, n'a été réduit qu'à 20 centimes. Cependant le nombre des lettres avait doublé en 8 ans, pendant que le produit redevenait le même.

ANNÉES.	PRODUIT BRUT. Millions de lettres.	Millions de francs.	
1847	126,4	45,0	
1848	122,1	43,9	
1849	158,2	32,6	(taxe à 20 cent. le 1er janvier.)
1850	159,5	35,1	(taxe à 25 cent. le 1er juillet.)
1853	185,5	42,8	
1854	212,3	46,5	(taxe à 20 cent. le 1er juillet, 30 cent. sans affranchiss.)
1856	252,0	47,8	
1864	300,5	61,6	
1868	348,6	72,4	

Voy. plus loin Note XXIII. La perte de la réduction de 1849 a été calculée à 25 millions de francs.

XV

LA SUPPRESSION DES OCTROIS EN BELGIQUE

Parmi les réformes financières contemporaines, il y a lieu de mentionner l'abolition des octrois opérée en Belgique.

La question était agitée depuis plusieurs années. Le gouvernement belge avait constaté les inconvénients de cet impôt dans un document émané de lui en 1845, et, sous la pression de l'opinion publique, il nommait, en novembre 1847, une commission qui conclut à la suppression, en proposant divers moyens de procurer des ressources aux communes. Par suite des propositions faites à la chambre, les représentants de la section centrale de cette assemblée concluaient en 1856 en disant: « que la suppression des octrois était désirable dans l'intérêt des classes ouvrières, dans l'intérêt même des communes[1]. » La question fut vivement débattue au congrès des réformes douanières tenu à Bruxelles la même année. En 1858, le conseil provincial du Brabant adoptait les conclusions d'un rapport demandant l'abolition des octrois communaux. Ce rapport, adressé à la chambre des représentants, fut renvoyé au ministre des finances, M. Frère-Orban, qui s'en trouva ainsi officiellement saisi, et qui a proposé l'abolition de ces taxes et leur remplacement, comme il va être dit:

Sur 2,508 communes belges ayant une population de 4 millions 623,000 habitants, 78 communes avec une population de 1 million 223,000 habitants étaient, en 1859, autorisées à percevoir

[1] Voy., dans le rapport (4e, 1848), le Mémoire de M. de Brouckère.

des droits d'octroi et percevaient près de 11 millions de francs (10,876,000).

Pour arriver au remplacement de cette ressource des communes, le gouvernement a imaginé de faire remettre cette somme aux municipalités par le trésor public, et d'affecter à cet usage un tant pour cent sur le revenu des postes et sur le produit des droits de douane et d'accise.

Mais comme ces droits sont payés par des communes où il n'y avait pas d'octroi, le gouvernement a encore imaginé de faire restituer par le fisc à ces communes le montant de leur participation dans l'accroissement du produit des impôts par suite de l'abolition des octrois.

La législature a accepté cette combinaison.

L'article premier de la loi du 18 juillet 1861, proposée par le gouvernement et votée par la législature, et qui a été mise en vigueur le 21, prononce l'abolition des droits d'octroi.

Le deuxième article attribue aux communes une part de 40 p. 100 dans le produit des recettes des postes, de 75 p. 100 dans le produit du droit d'entrée sur le café, de 34 p. 100 dans le produit des droits d'accise sur les vins, eaux-de-vie, bières et vinaigres...—Suivent des augmentations des droits d'accise dont on attendait une augmentation de recettes d'environ 14 à 15 millions destinés à couvrir les 8 à 9 millions, fournis par les octrois, et le dédommagement à donner aux communes qui n'avaient pas d'octroi.

Ce système a été vivement critiqué, et non sans raison, par *l'Économiste belge*, comme entaché de communisme, de confusion entre les budgets des communes et celui de l'État, et d'injustice vis-à-vis des communes qui avaient eu la sagesse de se passer d'octroi, comme obstacle à une nouvelle réforme postale, et comme cause d'aggravation des droits d'accise.

Il est bien vrai que 78 villes ont été délivrées d'un mauvais impôt, mais il est vrai également que c'est aux frais du pays entier, dont les trois quarts vont contribuer aux 14 millions demandés. Or il est certain que le taux des droits sur diverses substances, sur la bière notamment, doit nuire aux classes pauvres, à celles des campagnes en particulier, pendant que les habitants des villes sont relativement soulagés.

Il résultera toutefois de cette modification dans les finances belges que le plus mauvais des impôts aura disparu, et aura été remplacé par desi mpôts moins mauvais, qui seront atteints, il faut l'espérer, par des réformes futures.

Cette suppression relative de l'octroi est préférable au système d'extension établi par la loi française du 16 juin 1859, qui a porté les barrières de Paris jusqu'aux fortifications.

Rappelons qu'il n'y a pas d'octrois en Angleterre.

XVI

L'ALTÉRATION DES MONNAIES

L'altération des monnaies a été longtemps pratiquée comme un expédient financier.

Les gouvernements se sont longtemps persuadé, plus ou moins naïvement, qu'ils pouvaient à leur gré augmenter la valeur des monnaies, c'est-à-dire ordonner que, tout en perdant de leur valeur, elles seraient échangées contre la même quantité de marchandises.

Partant de là, tantôt ils retranchaient une partie du métal précieux, tout en ordonnant que les monnaies auraient cours pour la même valeur numéraire, tantôt ils décidaient que ces monnaies auraient cours à un taux plus élevé, sans rien ajouter à la valeur intrinsèque. — Mais qu'arriva-t-il, par exemple, quand Philippe Ier, roi de France[1], mêla un tiers d'alliage dans la livre d'argent de Charlemagne[2], qui était primitivement de 12 onces, et qu'il appela du même nom de *livre* un poids de 8 onces d'argent seulement? C'est que, pour une livre de monnaie, on ne trouva bientôt plus à acheter que les deux tiers de la quantité de marchandises qu'on avait auparavant pour une livre de 12 onces. Les créanciers du gouvernement et ceux des particuliers ne reçurent plus que les deux tiers de leurs créances ; ce fut une véritable banqueroute.

On a dressé des tableaux indiquant la valeur de la livre aux principales époques de dépréciation. Il suffira de dire ici qu'à l'époque

[1] Mort en 1108.
[2] Mort en 814.

de la révolution, lors de l'adoption du système métrique, en 1795, la livre tournois valait un peu moins de 1 franc (4 grammes 1/2 d'argent fin), après avoir valu près de 80 francs au temps de Charlemagne. Comme les rois étaient à leur tour créanciers, quelquefois, pour recevoir davantage et aussi pour éviter les fureurs populaires, ils augmentaient la valeur intrinsèque, et revenaient à ce qu'on appelait la *forte monnaie*. — On a remarqué que ces augmentations de métal fin datèrent de la même époque que l'établissement des impôts permanents.

On se perd dans l'étude de ces nombreuses falsifications, qui étaient devenues un art que les gouvernements exploitèrent de plus en plus pour se procurer d'indignes ressources, mais toujours l'instinct populaire faisait tomber la monnaie de sa valeur fictive à sa valeur réelle, de sorte que les faussaires officiels, quoique armés de la puissance publique, n'obtenaient point le résultat sur lequel ils avaient compté, bien que les gouvernements cherchassent à affaiblir secrètement le titre et le poids, en donnant aux chefs monnayeurs l'ordre de tromper leurs ouvriers aussi bien que le public. Philippe de Valois, dans le mandement qu'il adressait aux officiers des monnaies en 1330, recommandait de faire jurer le secret sur l'Évangile. « Faites savoir aux marchands, leur disait-il, le cours du marc d'argent *de la bonne manière*, en sorte qu'ils ne s'aperçoivent pas qu'il y a mutation de poids. » On a conservé plusieurs de ces ordonnances qui dévoilent toute la corruption de ces temps malheureux.

Ces exemples sont pris en France; mais l'histoire des autres peuples, anciens ou même modernes, en offre de semblables, et il faudrait un bien gros livre pour entrer dans le détail des changements relatifs aux monnaies.

Storch raconte qu'en 1655 le czar Alexis imagina de substituer le cuivre à l'argent. Il fit frapper des kopeks en cuivre de la même valeur que les kopeks d'argent, et il ordonna de les recevoir pour la même valeur. Comme les caisses publiques les recevaient sur ce pied, et que l'émission en avait d'ailleurs été limitée, la valeur se soutint jusqu'en 1658; mais, à ce moment, la dépréciation commença. En 1661, ils perdaient 50 p. 100; en 1663, près de 96

p. 100; une révolte éclata à Moscou, et le czar dut supprimer sa fausse monnaie.

J.-B. Say, qui, entre les nombreux écrivains ayant parlé de ce sujet, est peut-être celui qui l'a traité avec le plus de méthode et de clarté[1], estime : — que l'altération des monnaies est une véritable banqueroute qui occasionne un bouleversement dans le prix des denrées, en dérangeant les spéculations les plus utiles et les mieux combinées; — qu'elle détruit de plus toute confiance pour prêter et emprunter. On ne prête pas volontiers là où l'on est exposé à recevoir moins qu'on n'a prêté, et on emprunte à regret là où l'on est exposé à rendre plus qu'on n'a reçu.

Les *maximum* et les taxes élevées, qui viennent souvent à la suite des altérations, des monnaies, portent, à leur tour, un coup funeste à la production[2].

La morale d'un peuple ne souffre pas moins des variations monétaires : — elles jettent toujours, pendant un certain temps, de la confusion dans ses idées, relativement aux valeurs, et elles donnent sur tous les marchés l'avantage au fripon adroit sur l'honnête homme simple; — elles autorisent, par l'exemple public, le vol et la spoliation et mettent aux prises l'intérêt personnel avec la probité, l'autorité des lois avec les mouvements de la conscience.

On a encore vu de nos jours la pratique de cet expédient financier en Turquie, dans la Lombardo-Vénétie gouvernée par l'Autriche, dans le royaume de Naples et dans la plupart des pays de l'Amérique du sud.

[1] L'histoire des monnaies est un des sujets les plus difficiles à traiter à cause de la confusion que les peuples, les souverains et les auteurs ont fait des noms des choses et des valeurs.

[2] Voy. le *Traité d'économie politique*, ch. XVI, § 6, et *Notes et petits Traités*, 2e éd.

XVII

SUR LE PAPIER-MONNAIE

Monnaie de papier et papier-monnaie. — Émission de la banque de Law.—Cours forcé de billets de la Banque d'Angleterre. — Assignats de la révolution. Mandats territoriaux en France. — Autres émissions. — Cours forcé des billets de la Banque de France. — Papier-monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, au Brésil.

I. Monnaie de papier et papier-monnaie.

Les émissions de papier-monnaie ont été et sont encore un des expédients financiers les plus fréquents, le plus à redouter.

Nous avons distingué dans le *Traité d'économie politique*[1] le *papier-monnaie* de la *monnaie de papier*. On a donné ce nom de *monnaie de papier* ou de *monnaie de banque* aux signes représentatifs émis par les particuliers ou les établissements de crédit et remplissant une partie des besoins de la circulation du numéraire. Le *papier-monnaie* indique la dépréciation et s'applique à des signes émis par des États dans la gêne, ou par des établissements de crédit en rapport d'intérêt avec le trésor public.

Ce qui constitue le papier-monnaie, c'est-à-dire ce qui transforme des signes représentatifs en papier-monnaie, c'est, premièrement d'avoir un cours obligatoire et forcé ; — deuxièmement, d'être émis au delà des besoins de la circulation; — troisièmement, de représenter des valeurs hypothétiques, ou de ne pas être suffisamment garanti, ou d'être garanti par des propriétés qui ne sont pas suffisamment inaliénables, les biens-fonds par exemple.

[1] 6e édit. chap. XVIII, § 3.

En général, toute émission de papier pouvant fonctionner comme monnaie est accompagnée d'un mouvement ascendant artificiel, plus ou moins soudain dans l'activité des affaires, suivi d'une perturbation en sens inverse quand on fait le retrait de ce papier : il y a dans les deux cas possibilité de crise. — Toute émission de papier-monnaie est suivie de dépréciation; qui dit dépréciation, dit spoliation en permanence, successive. De plus, une fois entré dans cette voie, il est difficile d'en sortir, c'est-à-dire de rembourser le papier émis; d'où il résulte que toute opération de ce genre est un expédient dangereux.

Le papier-monnaie peut être considéré comme une dette flottante sous une forme particulière, sous forme d'engagements (bons du trésor, billets d'État, etc.), à échéance indéterminée et à cours forcé.

Les Chinois connaissaient le papier-monnaie au treizième siècle. Vers la fin de ce siècle, Kablaï, petit-fils du fameux Tching-his-Kan, s'en servait, et Marco-Polo, voyageur vénitien, a raconté avec admiration les circonstances de cette fabrication. Ce prince avait un cousin (Kaïgatou) qui régnait en Perse, et qui l'imita (Storch, *Cours d'économie politique*, éd. J.-B. Say, t. IV, p. 70).

Dans l'époque moderne, la plupart des peuples ont eu recours au papier-monnaie. Les émissions les plus remarquables sont celles faites, — en France, sous la régence, au commencement du dix-huitième siècle; et sous la révolution, à la fin de ce même siècle; — en Angleterre, à cette dernière époque. Nous allons d'abord donner quelques détails sur chacune de ces trois expériences.

II. Émissions de la banque de Law (1716-1720).

Law[1], venu ou plutôt revenu en France à la fin de 1715, après la mort de Louis XIV, et ayant fait goûter ses projets au Régent, fut

[1] Né à Édimbourg en 1671, mort à Venise en 1729; fils d'un banquier orfévre et ayant l'esprit tourné vers les spéculations financières, Law conçut un projet d'émission de papier-monnaie liée au fonctionnement d'une banque qu'il proposa inutilement au parlement d'Écosse, au gouvernement anglais et à plusieurs autres gouvernements d'Europe. Il s'était préoccupé des moyens de relever la Banque d'Écosse fondée en 1695, et qui n'avait pu se maintenir. La Banque d'Angleterre avait été fondée en 1694 par William Paterson.

autorisé à commencer une banque par actions[1] le 2 mai 1716. Cet établissement avait cela de remarquable qu'il fonctionnait à peu près comme une banque de nos jours, escomptant le papier de commerce, encaissant pour les particuliers, faisant des virements. Ses billets inspirèrent confiance, et tout porte à croire qu'elle eût continué à prospérer et qu'elle eût rendu de grands services au commerce si elle se fût maintenue dans cette situation d'établissement particulier et indépendant. Mais l'épreuve ayant réussi, la nouvelle institution ne tarda pas à être réunie à l'État, qui n'avait d'abord pas osé l'accepter. Le 10 avril 1717, les receveurs eurent ordre d'échanger les billets à vue, et le 4 décembre 1718, la Banque fut déclarée *Banque royale*. Bientôt l'emploi des billets fut rendu obligatoire pour les transactions au-dessus de 600 fr.

A la Banque, Law obtint de joindre une compagnie de commerce, la *Compagnie d'Occident* (août 1717), se proposant de se livrer à de grandes entreprises. Cette nouvelle compagnie acquit la ferme des tabacs (4 septembre 1718), la fabrication des monnaies (20 juillet 1719); — et s'annexa, en prenant le nom de *Campagnie des Indes* (mai 1719), tous les commerces et priviléges de diverses compagnies maritimes (compagnies de la Chine, du Sénégal, des Indes orientales).

Par suite de ces annexes, la compagnie dut émettre, outre des billets, diverses séries d'actions. Le nombre de ces actions, d'abord fixé à 200,000[2], fut augmenté de 50,000 en mai 1719, et une seconde fois de 50,000 en juillet de la même année. Ce furent les *filles* et les *petites-filles*. Quelques mois après, quand la compagnie eut obtenu le bail des fermes et promis un prêt de 1,500 millions à l'État, quatre autres émissions portèrent le nombre des actions à 624,000.

L'engouement pour ces titres en éleva la valeur de 500 fr. à 18,000 fr. et la France se crut enrichie de 10 milliards. Pendant la période de valeur croissante, il se fit des fortunes merveilleuses et rapides; l'argent abondait à la cour et à la ville; le luxe s'accrut, et la satisfaction était générale.

[1] Payables un quart en argent et trois quarts en *billets d'État*.

[2] Payables seulement en billets d'État, qui avaient perdu jusqu'à 72 pour 100, mais qui remontèrent peu à peu au pair.

« D'un autre côté, les billets de Banque, qui, suivant les édits de fabrication, ne devaient monter qu'à douze cents millions, somme à peu près égale à la valeur moyenne du numéraire existant dans le royaume, avaient été portés, de l'aveu du gouvernement, à deux milliards sept cents millions, et suivant l'opinion la plus accréditée, jusqu'à trois milliards.

« Le brûlement des billets de banque à supprimer avait lieu à l'Hôtel de Ville, en présence du prévôt des marchands, qui était alors M. de Trudaine. Dans une de ces opérations, on ne lui permit pas de vérifier les liasses d'effets qui devaient être brûlés. Il inséra dans le procès-verbal ces mots : « Qu'on a nous dit monter à telle « somme en totalité. » Le lendemain il eut un successeur. Quand M. de Trudaine alla demander au régent le motif de sa destitution, celui-ci lui répondit :

« Que diable voulez-vous que je vous dise ? Vous êtes trop honnête homme pour nous ; vous n'entendez rien au système. » On ne connut qu'après la chute du système le montant des effets soustraits à la suppression. »

Ce fait, rapporté par Bailly et par M. de Montyon dans ses *Particularités sur les ministres des finances*, est confirmé dans plusieurs mémoires sur la régence [1].

Mais tout enthousiasme a sa fin. Après la période d'achats vint la période de ventes. L'esprit de prévoyance et le soupçon de ces manœuvres portèrent les principaux actionnaires à se défaire des titres pour des espèces, à *réaliser* (le terme fut créé à cette époque). Un grand nombre de détenteurs les ayant imités, la baisse s'ensuivit : la réaction une fois commencée (premier mois de 1720), s'accrut rapidement, par son propre élan, et aussi par l'effet des mesures restrictives au moyen desquelles Law voulut s'y opposer. La banque fut supprimée le 10 octobre 1720, et Law, un instant tout-puissant et adoré, fut obligé de prendre la fuite, laissant derrière lui la désillusion et la ruine d'un grand nombre de familles [2].

[1] Voy. Bailly, *Histoire financière de la France*, t. II, p. 89.

[2] Voy. notre notice sur sa vie et ses écrits dans le *Dictionnaire de l'économie politique*. Aux écrits sur ce personnage indiqués dans cette notice, il faut ajouter *Recherches historiques sur le système de Law*, par M. Levasseur, in-1°, 1857.

Law croyait que c'est au souverain à donner crédit. Cette opinion a été reprise par divers publicistes et même par des hommes d'État de nos jours. Il croyait à la possibilité de remplacer complètement la monnaie métallique par le papier.

Comme contrôleur général, il supprima des droits onéreux; il aurait voulu abolir les magistratures vénales (ce qui lui valut la haine du parlement) et créer une administration des impôts moins tyrannique et plus simple.

Nous venons de dire que la Banque fut fermée le 10 octobre 1720. Les billets n'étaient plus payés dès le mois de juillet, et à l'époque de la fermeture, les billets perdaient 80 pour 100, ou ne valaient que 20 livres sur 100 livres. Quelques mois après, le 12 février 1721, ils ne valurent que 4 livres, perdant 96 pour 100; mais ils remontèrent successivement par l'effet de la liquidation jusqu'à 24 livres 10 sous, le 21 avril 1722, ne perdant plus que 75 pour 100; — en septembre 1723, les certificats de liquidation de la Compagnie des Indes se négociaient à 20 pour 100.

III. Cours forcé des billets de la Banque d'Angleterre.

Au moment où le gouvernement aristocratique de la Grande-Bretagne suscitait la guerre à la France révolutionnaire, la Banque d'Angleterre demandait la promulgation de son privilége, qu'elle obtint en prêtant à l'État le capital de ses actionnaires. Plus tard, le gouvernement exigea que la Banque, dont les billets étaient remboursables, en fabriquât d'autres et les lui prêtât. En 1797, ces prêts s'élevaient à plus de 600 millions de francs. La Banque, en échange, possédait une reconnaissance du gouvernement, portant intérêt, mais non exigible. Il y eut bientôt un *agio* entre les billets de banque et les pièces métalliques, en faveur de celles-ci : les demandes en remboursement augmentèrent, et le gouvernement, soutenu par le parlement, autorisa la Banque à suspendre ses payements en espèces. En même temps, les tiers porteurs furent autorisés à payer leurs créances avec les billets de banque, qui devinrent dès ce moment un véritable papier-monnaie.

Sous les ministères de Pitt et de ses successeurs, les billets se multiplièrent, et la livre sterling-papier ne valait plus, en 1814, que

les trois quarts de sa valeur. L'or et l'argent augmentèrent de prix, nominalement du moins; les dépenses publiques augmentèrent aussi par cette cause indépendamment de toutes les autres ; le peuple anglais eut à payer de plus fortes contributions, et les rentiers de l'État furent appauvris par cette espèce de banqueroute.

On aurait pu arrêter ce mal déjà fait et irréparable en fabriquant en or et en argent une livre sterling ayant la même valeur que celle où la livre sterling en papier-monnaie était tombée, puisque la perte était faite et que les créanciers avaient été forcés d'en prendre leur parti. La nation eût été déchargée d'une partie de son énorme dette, et de plus on n'aurait pas commis l'injustice de payer aux créanciers qui avaient prêté des livres dépréciées l'intérêt de leur prêt évalué en une monnaie plus précieuse que celle qu'ils avaient prêtée, en même temps qu'on avait frustré les premiers prêteurs en leur payant en livres dépréciées l'intérêt des bonnes monnaies qu'ils avaient prêtées. On adopta un autre parti : après une enquête sur les finances publiques, qui eut lieu en 1810, les deux chambres eurent la singulière vanité de décréter que le papier n'avait pas subi de dépréciation, et l'on décida de faire monter la valeur de la livre sterling en réduisant le papier-monnaie.

Cette mesure, coïncidant avec le retour de la paix et le développement du commerce et de l'industrie (1817), fit en effet remonter la valeur de la livre sterling en papier au niveau de la livre sterling d'or frappée selon l'ancien tarif. Ce second mouvement de bas en haut eut de nouveau des inconvénients analogues à ceux que nous avons signalés, et qui ne profitèrent qu'aux fonctionnaires, au clergé, aux pensionnaires de l'État, aux rentiers et aux classes privilégiées en général.

Quoi qu'il en soit, ce papier-monnaie a été remarquable par la lenteur relative de sa dépréciation, et par les limites dans lesquelles cette dépréciation s'est maintenue. Cela a tenu à ce que la Banque a mis une réserve dans les émissions et à ce que ces billets ont toujours paru assez bien garantis par le crédit de l'État.

Les billets de la Banque d'Angleterre perdaient en :

1800 et 1801	8 à 9 0/0
1801 à 1809	2 à 3

1810	13 à 14
1811	7 à 8
1812 et 1813	20 à 25
1814	25 et plus.
1815 et 1816	16 à 17
1817 à 1819	4 à 2

1821, ils remontèrent au pair.

IV. Assignats et Mandats territoriaux (1790-1794).

L'émission du papier-monnaie en France à la même époque a été remarquable par la masse énorme qui en a été mise en circulation, et par la dépréciation complète qui en est résultée.

L'idée des *assignats* remonte à 1787 ; mais la première émission ne date que de 1789. Elle ne fut que de 400 millions de francs [1]; mais bientôt après, des émissions de 3, 4 et 800 millions se succédèrent, et ce, dans la même année. Il y a eu des billets de 100, 125, 200, 250, 300, 400, 700, 1,000, 2,000 et 10,000 livres, et des coupons de 90, 80, 70, 50, 40, 25, 15, 5, 4 1/2, 3 livres, et de 50, 40, 30, 25, 15, 10 et 5 sous. Vers la fin de 1790, il y avait 1,900 millions d'assignats-monnaie en circulation. A la fin des travaux de l'Assemblée législative (août 1792), il y en avait 2 milliards 200 millions, et un rapport lu à la Convention faisait connaître qu'il y en avait 6 milliards en mai 1794. En somme, en ajoutant toutes les émissions, on trouve qu'à la fin de 1795 on avait fabriqué plus de 45 milliards, sans compter le papier-monnaie que les insurgés de la Vendée et de la Bretagne mirent en circulation pour payer leurs fournisseurs et leurs bandes.

Voici le détail que nous trouvons dans l'écrit de Ramel, ancien ministre des finances, *des Finances de la république française en l'an* IX :

	Millions de fr.
Assignats créés par l'Assemblée constituante (lois des 21 décembre 1789, 17 avril 1790, 19 juin 1791)	1.800
Assignats créés par l'Assemblée législative	900
Assignats créés directement par la Convention	7.278
Assignats créés par les Comités autorisés Assignats créés par le Directoire	35.603
	45.581

[1] Proposée par Talleyrand, défendue par Mirabeau, combattue par Dupont (de Nemours) et Boislandry (v. p. 314), partisans des idées économiques. La deuxième émission fut encore défendue par Mirabeau, mais combattue par Talleyrand.

A ce total on pourrait ajouter 3 autres milliards d'assignats reçus pour le payement des contributions et remis en circulation.

La première émission seule fut décrétée portant intérêt. Dès cette première émission, le cours fut forcé.

La dépréciation commença avec les premières émissions : elle était de 10 pour 100 vers le commencement de 1791, de 37 pour 100 vers la fin de 92, de 55 pour 100 vers la fin de 93, et de 78 pour 100 vers la fin de 94. A cette époque de conflagration universelle, les fonctionnaires publics avaient peine à exister, les rentiers mouraient de faim, et il n'y avait guère que la partie des armées vivant sur le territoire étranger dont le sort fût tolérable. Les assignats *n'achetant* presque plus rien, la majeure partie de la circulation se faisait péniblement sans eux, malgré la peine de mort contre les refus d'assignats et les cent livres de prime aux dénonciateurs.

Le louis d'or, de 24 livres ou francs, valait 3,500 francs en assignats le 1er décembre 1795 ; un mois après, 4,500 fr. le 1er janvier, et 7,200 fr. deux mois après, le 1er mars.

Les premiers assignats étaient payables à vue à la caisse de l'extraordinaire; mais en fait ils ne furent jamais payés. On les recevait, à la vérité, en payement des domaines nationaux vendus à l'enchère, mais le prix de ces domaines croissait en raison directe de la dépréciation, à la grande satisfaction du gouvernement, qui croyait bien vendre. Aussi, lorsque les derniers assignats ne portèrent plus qu'ils étaient payables à vue, à peine s'aperçut-on du changement, puisqu'ils n'étaient en définitive ni plus ni moins payés que les premiers.

Aux assignats succédèrent les *mandats territoriaux*, nouveau papier avec lequel on pouvait se faire délivrer, sans enchère, une certaine quantité de biens nationaux ; mais soit qu'on s'y prît mal, soit que l'esprit public fût prévenu, — et il avait droit de l'être, — ce papier ne trouva pas plus de crédit que le premier. La loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796) portait création de 2 milliards 400 millions de ces mandats, destinés à avoir cours de monnaie dans toute la république et à rembourser les assignats au-dessus de 30 sous. Les assignats au-dessous de 30 sous furent échangés contre la monnaie de cuivre, autre espèce de papier-monnaie, au quart de sa valeur nominale.

Les mandats territoriaux sont un exemple remarquable de dépréciation. Les 2 milliards 400 millions étaient hypothéqués sur 3 milliards 785 millions de propriétés, et cependant les *promesses de mandats* qu'on fut autorisé à donner et à transmettre par endossement, en attendant les mandats, tombèrent dans un grand discrédit. En juillet 1796, on n'en voulait plus dans le commerce, et le 4 février 1797 (16 pluviôse an V), lorsque les mandats cessèrent d'avoir un cours forcé, au moment où les caisses publiques les recevaient cependant encore au cours de l'époque, on vit dans certaines localités le prix de 100 livres porté à 2 liards.

IV. Autres émissions. — Cours forcé des billets de Banque en France et en Italie. — Papier monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, aux États-Unis et dans l'Amérique du Sud.

Plusieurs pays autres que la France et l'Angleterre ont, à diverses époques de leur histoire, fait des émissions de papier-monnaie : de nos jours, le papier-monnaie pèse lourdement sur les finances de plusieurs États de l'Europe et de l'Amérique.

En Suède et en Danemark, le papier-monnaie de Banque dura près d'un siècle et a subi des dépréciations qui ont dépassé 50 pour 100. Pendant un temps, les billets étaient remboursés en pièces de cuivre à cours forcé ! Ce procédé avait été imité en Russie.

En 1848, après la révolution de Février, on a imité en France l'opération de Pitt en 1797. Le gouvernement a autorisé la Banque à suspendre ses payements en espèces, et cette autorisation a duré pendant deux ans environ (1848-1850). Les émissions ayant été sagement limitées, les billets de la Banque n'ont pas été dépréciés de plus de 2 à 3 pour 100, et dans les premiers temps de la panique. Il n'en a pas été de même, peu après cette époque, pour les billets de la Banque d'Autriche, pour la Banque de Rome et la Banque de Hongrie (billets dits de Kossuth, chef du gouvernement insurrectionnel), dont la dépréciation a été considérable.

La guerre avec la Prusse a de nouveau occasionné le papier-monnaie en France. Une loi d'août 1870 a autorisé la suspension du payement des billets de banque et fixé un maximum d'émission de 2 milliards 400 millions, porté à 2 milliards 800 millions, par la loi du 31 décembre 1871.

Dès 1866, l'Italie unifiée avait précédé la France dans cette voie périlleuse, dont il lui sera difficile de sortir[1]. Diverses banques se sont chargées de l'émission. La dépréciation qui a été de 15 pour 100, varie maintenant entre 5 et 8 pour 100.

Le papier-monnaie est, depuis la fin du siècle dernier (à la suite de la guerre de Sept ans), l'ulcère de l'Autriche. Il s'y est produit sous diverses formes, et la dépréciation a été considérable à diverses époques. En 1811, on avait émis pour près d'un million de florins (2,600 millions de francs) de Bancozettels (billets de banque), et la dépréciation était telle, que le florin de papier équivalait à peine au huitième du florin d'argent. L'État sortit de la difficulté en décrétant la banqueroute pour les quatre cinquièmes.

La dépréciation avait progressé avec les émissions, exprimées dans le tableau ci-dessous en millions de florins :

ANNÉES	PLUS-VALUE DE L'ARGENT	ÉMISSIONS Millions de florins.
1796	100 1/4	46,800
1797	102	74,200
1798	101	91,900
1799	107	141,000
1800	115	206,900
1801	116	262,000
1802	120	337,200
1803	133	339,200
1804	135	337,600
1805	146	377,100
1806	175	440,800
1807	202	487,600
1808	222	524,200
1809	315	650,900
1810	352	995,000
1811	833	1,061,900

En 1816, la Banque de Vienne fut reconstituée avec des actions dont le dixième seulement fut versé en espèces ; — les neuf autres dixièmes ayant été payables en Bancozettels dépréciés, comme du temps de Law. La Banque a été autorisée à suspendre le payement de ses billets en 1848. La situation de cette Banque et l'impor-

[1] Voy. une étude de M. R. Busacca, ancien ministre des finances de l'Emilie : *Studi sul corso forzoso dei biglietti di banca in Italia*. Florence, 1870, 1 vol. in-18.

tance des émissions était telle en 1849, que la dépréciation a atteint 50 p. 100. La Banque a repris ses payements en espèces le 1er janvier 1859 ; mais elle les a de nouveau suspendus quatre mois après.

Les autres États de l'Allemagne, la Prusse notamment, jouissent aussi de cette belle institution ; il est toutefois juste de dire que, pour la Prusse notamment, les émissions ont été très-restreintes. Elles ont lieu sous forme de bons de caisse (*Tresorscheine*) qui circulent comme la monnaie.

En Russie, comme en Autriche, le papier-monnaie existe depuis près d'un siècle. La dépréciation a dépassé 80 p. 100. En 1839, le rouble argent a été fixé à 3 1/2 roubles en papier, c'est-à-dire qu'on a voulu arrêter la dépréciation à 70 p. 100 ; comme si un pareil résultat pouvait être obtenu et si la valeur des choses était de nature à obéir au législateur. A cette époque, et pour atteindre ce résultat, on annexa à la Banque une caisse de dépôts en monnaie d'argent, chargée de rembourser en espèces une émission de titres convertibles à présentation, et maintenir le rapport des roubles papier au rouble argent au taux fixé. Mais on ne tarda pas à suspendre le remboursement des billets et à retomber en plein papier-monnaie. En 1857-58, la circulation des roubles en papier était évaluée à 735 millions de roubles d'argent, environ 3 milliards de francs en valeur nominale. Ces papiers ont été émis par l'intermédiaire de diverses Banques d'État, qui, par l'ukase du 31 mai (12 juin) 1859, ont été remplacées par une Banque unique, dite la Banque de Russie, qui a commencé à fonctionner en 1860, et qui avait au 1er janvier 1871 émis des billets pour 716 millions de roubles, ou 2,864 millions de francs. La dépréciation a été de 17 pour 100 en moyenne en 1867, de 18 pour 100 en 1867, de 29 pour 100 en 1866.

La Turquie a longtemps souffert d'une circulation en petits papiers de nature diverse, dits *caïmès* et *séims*, les uns anciens, les autres nouveaux, les uns portant intérêt, les autres sans intérêt. Le gouvernement est parvenu à en faire le retrait, en 1863, avec 100 millions de piastres ou 27 millions de francs, somme importante pour ses moyens.

Les gouvernements d'Amérique ont largement usé du papier-monnaie.

Aux États-Unis, la guerre de l'indépendance amena une première émission de 2 millions de dollars en assignats, autorisée par la loi du 10 mai 1775, qui instituait la garantie des États confédérés. Cette émission fut suivie de plusieurs autres : 7 millions en 1777, 63 millions en 1778, 72 millions en 1779, 56 millions en 1780 ; en total 200 millions ou près de 1 milliard de francs pour une population de 3 millions d'habitants, et cela sans compter les billets particuliers des États. Aussi la dépréciation était-elle complète en mai 1781, époque à laquelle 1 dollar argent valait 1000 dollars en papier.

C'est en vain que Franklin et autres s'étaient évertués à imaginer des dessins et des cachets patriotiques[1] qui ne pouvaient suppléer au gage positif. Il fallut pourvoir en argent aux frais de la campagne en 1781.

L'effroyable guerre civile follement entreprise par le Sud et déraisonnablement continuée par le Nord (1861-65), a donné lieu à une nouvelle émission de papier-monnaie sur une plus grande échelle. Mais grâce à la durée relativement courte de la lutte, à la richesse du pays, à l'habileté des hommes qui ont dirigé ses finances et fait prévaloirle système des bons remboursables à courts termes et celui des emprunts à intérêt formulé au taux réel, grâce enfin à la bonne réputation de l'Union, qui a payé plus d'une fois ses dettes dans le courant du siècle, et malgré une émission colossale de plusieurs milliards de francs en papier sous diverses formes, la dépréciation s'est ralentie, après avoir toutefois dépassé la moitié de la valeur.

Cette dépréciation, — que les créanciers ont appelée « agio sur l'or » par euphémisme patriotique, comme les Anglais l'appelaient « hausse des billets de Banque, » au commencement du siècle, — était, au rapport de M. Wells, commissaire du revenu :

	PRIX DE L'OR		PRIX DE L'OR
Le 1er mars 1861.	au pair	Le 17 septembre 1863. . .	138 3/8
1er janvier 1863	135	1er janvier 1864 . . .	152
21 février 1863	162 3/4	1er avril 1864	167 1/2
1er août 1863.	129 1/2	22 avril 1864	173 3/4

[1] Voy. dans le *Magasin pittoresque* de septembre, 1762, un article de M. Alexandre Wattemare.

	PRIX DE L'OR		PRIX DE L'OR
Le 1er juin 1864.	188 1/2	Le 14 janvier 1867. . . .	131 1/2
1er juillet 1864.	236	4 juin 1867.	137 1/2
1er août 1864	255	16 septembre 1867. .	144 1/4
2 janvier 1865	228	1er avril 1868	138 1/2
16 février 1866. . . .	137 1/4	1er juillet 1868.	138 3/4
17 septembre 1866 . . .	145		

En 1871, ce prix était descendu à 112.

Dès le début de la guerre, le trésor s'adressa aux banques des centres commerciaux, New-York, Boston, Philadelphie, qui lui eurent bientôt prêté la presque totalité de leur capital, 200 millions de dollars, plus d'un milliard de francs. Il émit en outre des bons au porteur. Mais au commencement de 1862, banques et trésor suspendaient leurs payements en espèces. En ce moment, les banques devaient 459 millions de dollars et leur encaisse ne s'élevait qu'à 87 millions 19 cent. par dollar dû. — Néanmoins le gouvernement continua l'émission de ses fameux *greenbacks* (dos verts, à cause de la couleur de la gravure), simultanément avec l'émission de titres d'emprunts sous diverses formes, à échéances diverses et à intérêt élevé. Ceux-ci étaient souscrits, soit au sein de l'Union, soit à l'étranger, et la victoire étant survenue à la fin de 1864 et au commencement de 1865, le trésor put franchir le point culminant de la crise et de la dépréciation.

Ces émissions avaient chassé la monnaie subdivisionnaire. On y suppléa au moyen d'émissions faites par les villes, les corporations, les compagnies, en bons payables, soit en billets du trésor, soit en marchandises, soit en timbres-poste. Ces derniers eurent un plein succès.

Sous l'impulsion des événements, ces mouvements de papiers ont alimenté la spéculation et l'agiotage sur une échelle gigantesque. Ce qu'on raconte des scènes de Wall street laisse bien loin celles de la rue Quincampoix au temps de Law.

Les pays de l'Amérique du Sud ont aussi été le théâtre de plusieurs expériences tant en émissions monétaires qu'en émissions de papier-monnaie.

Les gouvernements du Pérou, de la Bolivie, de l'Équateur, etc., ont fait fabriquer, à diverses reprises, des pièces de monnaie fortement billonnées. Profitant de ces altérations, la fraude a souvent

importé des monnaies de bas aloi dans les ports, notamment à Montevideo et à Buenos-Ayres.

Les deux premières Banques d'émissions établies dans l'Amérique du sud, à Rio-de-Janeiro et à Buenos-Ayres, sont peu après devenues des fabriques de papier-monnaie.

Celle de Buenos-Ayres, fondée en 1822, au capital de 1 million de piastres, était absorbée au bout de deux ans et commençait ces émissions qui ont été un des fléaux de ce pays. Au 1er janvier 1856, elle avait en circulation 210 millions de piastres, plus de 1,100 millions de francs! L'once d'or de 16 piastres valait à cette époque 370 piastres et 450 en 1863. Le papier-monnaie est ainsi depuis un demi-siècle en possession de la circulation dans la Confédération argentine, et la dépréciation y est arrivée aux proportions des assignats de la Révolution en France.

Au Brésil, la cour portugaise émigrée au commencement de ce siècle, intronisa le système de la fausse monnaie. On achetait des piastres espagnoles pour 800 reis et on les faisait passer sous le balancier pour y marquer la valeur numéraire de 960 reis. Lorsque la Banque de Rio fut fondée, le gouvernement emprunta son capital et ses billets. En 1831, la dépréciation se traduisait par une prime de 151 pour 100 sur la monnaie faible d'argent, et de 40 pour 100 sur la monnaie de cuivre. Le gouvernement constitutionnel améliora la situation.

Il y avait environ pour 130 millions de francs de papier-monnaie, assez bien accepté du public jusqu'à la crise de 1857. Depuis cette époque, les liquidations ont fait rechercher des espèces, et le papier-monnaie a commencé à être déprécié. Le gouvernement s'en est pris aux banques libres, dont il a fait limiter les émissions par une loi d'entraves. Il aurait mieux valu pouvoir diminuer le papier d'État à mesure que le public aurait préféré le papier de Banque. La guerre récente avec le Paraguay n'a pas pu naturellement contribuer à améliorer la circulation.

Une remarque générale à faire, c'est que les gouvernements ont profité des avantages du papier des banques pour en faire des papiers d'État qui n'ont pas tardé à devenir des papiers-monnaie, lesquels ont historiquement procédé du système des altérations de monnaie pratiqué par les vieilles monarchies.

XVIII

L'IMPOT ET L'EMPRUNT

OPINION DE M. GLADSTONE

(Chap. XVI.)

Voici l'extrait d'un discours de M. Gladstone, à l'occasion de la guerre de Crimée :

« Avec un pareil système (celui des emprunts), une nation ne sait réellement pas ce qu'elle fait. Les conséquences sont ajournées à un avenir indéfini. Et cependant n'est-il pas juste que nous connaissions le prix des avantages que nous cherchons, afin que, comme il convient à des êtres intelligents et raisonnables, nous en prenions la charge sur nous-mêmes, au lieu de la léguer à nos descendants ? Cette politique n'est pas moins justifiée par les raisons morales que par les raisons économiques. Les frais de la guerre sont le frein moral que le Tout-Puissant impose à l'ambition et à la soif de conquêtes inhérentes à tant de nations.

« Il y a dans la guerre une sorte d'éclat et d'entraînement qui lui donnent un certain charme aux yeux des masses et en dissimulent les maux. La nécessité de payer, année par année, les frais qu'entraîne la guerre est un frein salutaire. Cela fait réfléchir à ce que l'on fait, et évaluer d'avance l'avantage qu'on attend de la dépense dans laquelle on s'engage. Enfin, quels que soient les motifs qui forcent les hommes à faire la guerre, il faut que, comme des êtres intelligents et moraux, non-seulement ils considèrent la nécessité de la lutte qu'ils engagent, mais aussi qu'ils conservent la résolution de saisir les occasions d'arriver promptement à une paix honorable.

« N'oublions pas que la guerre entraîne avec elle de nouvelles charges ; que nul d'entre nous ne suppose qu'il nous soit possible d'entrer en lutte contre l'empire de Russie, dans l'intérêt d'un État comparativement faible, sans avoir à faire des efforts considérables et sans avoir à exiger du peuple d'Angleterre des charges plus lourdes que celles qu'il avait à supporter, alors que nous étions en paix avec le monde entier. Si le peuple anglais n'est pas dans l'intention de supporter ces charges, alors qu'il ne fasse pas cette guerre ; et s'il la fait, qu'il s'efforce de la mener promptement à une heureuse issue. » (Chambre des communes, 6 mars 1854.)

Le parlement donna son assentiment à ces paroles. Mais l'an d'après, il consentit un emprunt de 16 millions sterling, 400 millions de francs, au successeur de M. Gladstone.

En France, il a été emprunté pour cette guerre successivement 250 millions, 500 et 750 millions, c'est-à-dire quatre fois plus.

XIX

LE BUDGET — L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE EN FRANCE.

Chap. VI, § 2.

I. Le budget et l'exercice. — La comptabilité publique. — Le *compte général des finances.* — II. Organisation de l'administration financière. — La trésorerie et la cour des comptes.

I. Le budget. — La comptabilité générale. — Le *compte général des finances.*

Le budget[1] est l'état des dépenses et des recettes. Il est ordinairement annuel, quelquefois bisannuel et triannuel, et la période de temps qu'il comprend constitue l'*exercice*, qui commence ordinairement au 1er janvier. Il indique les dépenses projetées et les recettes prévues, ou bien les dépenses et les recettes effectuées. Dans le premier cas, c'est un *budget provisoire*, dans le second, un *budget effectif* ou *définitif*.

Cet état est le résumé des budgets des divers *ministères* ou administrations, donné par le ministre des finances. Dans les pays à gouvernement représentatif, il est soumis à la sanction des chambres, et plus particulièrement à la sanction des députés de la nation, discuté, amendé, voté, selon les latitudes que donne la constitution.

Indépendamment des *crédits* ou autorisations des dépenses que donne la loi des finances en vertu de laquelle le gouvernement peut percevoir et payer, il y a les *crédits supplémentaires* nécessités par l'insuffisance des fonds affectés à un service porté au budget et les *crédits extraordinaires* applicables à des besoins urgents, à des dépenses non portées au budget. (Voy. la note suivante, § 5.)

L'exercice est clos à des époques fixées par les règlements, et à

De l'anglais *budget*, du vieux français *bogette* ou *bougette*, petite poche.

l'expiration de ces termes, les payements à effectuer pour solder les dépenses de l'exercice clos sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant.

En France, la loi de finances fixe les chiffres qui doivent servir de base à la perception des impôts directs [1], en principal et en centimes additionnels (ch. VIII, § 5), tant pour les centimes applicables à l'État que pour ceux applicables aux départements et aux communes. La même loi fixe le contingent de chaque département dans les trois contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres. La répartition du contingent départemental est faite ensuite entre les arrondissements par les conseils généraux, entre les communes par les conseils d'arrondissement, dans les communes entre les contribuables, par des commissions spéciales de répartition.

La même loi contient l'énumération des droits dont la perception est autorisée pendant l'exercice, conformément aux lois existantes ; elle contient souvent des perceptions financières nouvelles qui sont ensuite reproduites dans les lois de finances suivantes.

Une autre loi de finances contient à trois ou quatre ans de distance les chiffres de budget effectif.

Nous n'avons rien à dire ici sur la manière dont les dépenses peuvent être votées, discutées et contrôlées. C'est affaire de politique et de sens commun. Nous renvoyons à ce qui a déjà été exprimé à cet égard au chapitre XXI, traitant de la condition pour obtenir de bonnes finances [2].

Constatons seulement que le vote en bloc par ministères, divisions ou sections, ou même par chapitres, avec faculté de *virement*, comme on l'a pratiqué sous la restauration et le deuxième empire, est simplement dérisoire, et que le vote sérieux, offrant des garanties est le vote détaillé par articles spécialisant les dépenses [3].

[1] Contributions foncière, personnelle et mobilière, Portes et Fenêtres, Patentes

[2] M. Gaston Desmousseaux de Givré, membre de la Société d'économie politique, a entrepris une étude détaillée historique et comparée sur la préparation, le vote et la législation du budget. La première partie de cet intéressant et laborieux travail a paru dans *le Correspondant* en 1869, 1870 et 1871.

[3] Voy. au § 3 des extraits d'un Mémoire de M. A. Fould, ministre des finances du second empire.

L'ordonnance générale du budget public est à peu près la même dans tous les pays ; mais les divers budgets, considérés dans leurs recettes ou dépenses détaillées, présentent des différences, soit pour la nature, soit pour l'importance des revenus à percevoir et des services à payer.

Nous renvoyons à ce qui a été dit au chap. XIX, sur les attributions et les services de l'État, et les dépenses portées au budget des États, et, pour les particularités des budgets des divers pays, à l'*Annuaire d'économie politique*, aux publications spéciales des administrations financières de chaque pays et aux documents énoncés dans la Note 1, § 5.

Complétons maintenant ce qui précède par des indications, que nous empruntons à l'écrit [1] d'un fonctionnaire au courant de l'administration financière, et relatives à la clôture du budget en exercice, à la comptabilité générale et au *compte général des finances*, compte rendu administratif et annuel.

« Toutes les dépenses d'un *exercice* doivent être liquidées et ordonnancées dans les sept mois qui suivent l'expiration de cet exercice, et la clôture des payements à faire par les agents du Trésor sur les ordonnances des ministres est fixée au dernier jour du huitième mois, c'est-à-dire au 31 août de la seconde année de l'exercice. A cette époque, l'exercice est clos ; les crédits non employés cessent d'être disponibles ; les ordonnances et mandats non acquittés sont annulés, sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance.

« Après la clôture de l'exercice, on procède à l'établissement des comptes ministériels et au règlement définitif du budget.

« Chaque ministre rend compte des opérations relatives aux dépenses de son département. Le compte de chaque ministère se compose d'un tableau général présentant, par sections et par chapitres, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice, et d'états de développement, par subdivisions de chapitre, destinés à expliquer les résultats du tableau général.

« Les comptes de dépenses des ministères sont établis sur leurs

[1] *Essai sur la comptabilité publique en France*, par un Ancien sous-directeur au ministère des finances. Paris, Guillaumin, 1866, br. in-8°; p. 11 et 30.

écritures officielles. Il existe dans chaque ministère une comptabilité centrale tenue en parties doubles d'après des procédés uniformes, et où sont consignées périodiquement toutes les opérations qui concernent la fixation des crédits, et la liquidation, l'ordonnancement et le payement des dépenses. Tous les mois, ces opérations sont relevées sur une balance des comptes du grand-livre, accompagnée d'états de développement par exercice, et dont copie est adressée à la direction générale de la comptabilité publique, qui en rattache les résultats à ses propres écritures, pour servir ultérieurement de base au règlement définitif du budget.

« Le ministre des finances, outre le compte des dépenses de son département, publie, comme administrateur du Trésor, le compte général des recettes de l'exercice expiré, lequel se compose d'un tableau d'ensemble par nature de contributions et contient de plus tous les développements destinés à faire connaître, pour chaque branche de revenus, les valeurs, matières et quantités qui ont été soumises à l'application des tarifs et qui ont déterminé la quotité des droits constatés ou perçus par le Trésor et compris dans le règlement du budget. Ce compte s'appuie sur les écritures officielles de la direction générale de la comptabilité publique, où tous les mouvements en ont été périodiquement consignés, d'après les écritures des comptables.

« Le règlement définitif du budget est l'objet d'une loi particulière, dite *loi des comptes*, dont la présentation doit avoir lieu dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Les différents comptes publiés par les ministres sont joints à la loi proposée, comme documents à l'appui. Cette loi a pour annexes deux tableaux généraux, qui sont le *budget définitif* des dépenses et le budget définitif des recettes.

« Le tableau du budget des dépenses présente, pour chaque ministère ou service, et par sections et par chapitres :—les crédits définitivement ouverts, après les modifications qu'ont subies, pendant le cours de l'exercice, les fixations de la loi de finances ; — les dépenses résultant des services faits ou droits constatés au profit des créanciers de l'État ; — les payements effectués par les comptables du Trésor et les dépenses restant à payer.

« Le tableau du budget des recettes présente, par nature de pro-

duits, pour chaque branche de contributions et revenus : les évaluations primitives rectifiées ; — les droits constatés ou acquis à l'État sur les contributions et revenus ; — les recouvrements effectués par le Trésor ; — et les produits restant à recouvrer.

« La *loi de règlement* sanctionne dans leur ensemble ces divers résultats; prononce l'annulation des crédits non employés, et du rapprochement des recouvrements et des payements définitivement arrêtés, fait ressortir le résultat final du budget, dont elle détermine l'imputation, soit par application au budget de l'exercice suivant, en cas d'excédant de recette, soit par transport au compte des découverts et avances du Trésor, en cas d'excédant de dépense.

« Les dépenses restant à payer à la clôture d'un exercice demeurent imputables sur les fonds des budgets courants, jusqu'au terme de cinq ans, à partir de l'ouverture de cet exercice, et dans la limite des crédits annulés qui leur étaient applicables, sauf allocation de crédits additionnels, en cas de nécessité. A l'expiration de la période quinquennale fixée pour l'apurement définitif des dépenses des *exercices clos*, suivant le mode spécial qui les régit, les créances qui restent encore à solder sont prescrites et éteintes au profit de l'État, à l'exception toutefois de celles que, dans certains cas, la loi affranchit de la déchéance et qui ne peuvent être ordonnancées qu'en vertu de crédits extraordinaires spéciaux, à titre de dépenses d'*exercices périmés*.

« A l'égard des restes à recouvrer constatés par la loi de règlement, les produits qui en proviennent sont portés successivement en recette au compte de l'exercice courant.

« En résumé, les ministres ne peuvent ordonner de dépense ni faire de disposition sur le Trésor que dans la limite des crédits qui leur ont été régulièrement ouverts ; ils rendent compte de l'emploi qu'ils ont fait de ces crédits ; leurs comptes publiés par la voie de l'impression, sont distribués au Corps législatif, pour y être examinés et jugés, et ils sont, en définitive, approuvés par la loi. Telles sont les mesures qui circonscrivent la sphère d'action des ministres et qui garantissent leur participation dans l'administration de la chose publique.

« Mais avant de passer dans le domaine de la législature, les comptes des ministres ont déjà subi administrativement le contrôle

d'une commission spéciale composée de neuf membres choisis dans le sein du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'État et de la Cour des comptes...

« La division qui existe au ministère des finances, sous le titre de direction générale de la *comptabilité publique*, est chargée de tracer les règles de toutes les comptabilités de deniers publics et de maintenir dans chacune d'elles un mode uniforme d'écritures.

« Elle a, par délégation du ministre, la surveillance sur la gestion de tous les comptables des finances, suit et contrôle leurs écritures et leurs opérations de toute nature, centralise tous les faits relatifs au recouvrement et à l'emploi des fonds des budgets, et tient enfin la comptabilité des finances de l'État, en retraçant dans ses propres écritures, non-seulement les opérations des comptables, mais encore celles des ministres ordonnateurs.

« Nous avons vu, en effet, qu'elle recevait mensuellement : d'une part, de la comptabilité centrale de chaque ministère, une balance développée des comptes de chaque exercice en cours d'exécution ; d'autre part, des divers comptables du Trésor, les relevés de leurs recettes et de leurs dépenses ; relevés dont elle forme, pour son usage, des bordereaux récapitulatifs par classes de comptables, auxquels elle joint les comptes de mois du caissier-payeur central. Au moyen de ces divers documents, ainsi que de ceux qui concernent les virements de comptes, la direction de la comptabilité publique compose son journal général en parties doubles, dont les articles rapportés au grand-livre sont détaillés dans des livres auxiliaires ; à la fin de chaque mois, elle établit la balance des comptes du grand-livre, qui est l'exposé complet de la situation de tous les services financiers. La balance au 31 décembre, arrêtée par la commission de vérification des comptes ministériels, devient la pièce officielle qui sert de base et d'appui à la publication du compte annuel des finances et au règlement définitif du budget de l'exercice expiré.

« Le *compte général* rendu chaque année par le ministre des finances des opérations de son administration, pendant l'année précédente, est préparé dans les bureaux de la direction de la comptabilité publique, qui en puise les éléments dans ses écritures officielles. Ce compte, qui est proprement celui du Trésor, offre

la réunion des opérations effectuées par la généralité des comptables et retrace, dans leur ensemble, les mouvements annuels de toutes les caisses publiques. Il se compose des documents suivants : tableau général des opérations de l'année, renfermé entre les soldes en caisse et en portefeuille au commencement et à la fin, et développé par classes de comptables ; tableaux de développement sur les contributions et revenus publics, sur les dépenses publiques et sur les services de trésorerie ; enfin, situation générale des finances, précédée d'un bilan qui est le résumé du compte même. Il contient de plus des développements sur les budgets en cours d'exécution, établis au point de vue législatif. L'administration des finances publie, en outre, à la suite de son compte général, des documents spéciaux, concernant la dette consolidée, la dette viagère et les pensions, l'amortissement des rentes, les cautionnements en numéraire, l'apurement des dépenses des exercices clos, les services financiers en Algérie, la fabrication des monnaies, les débets et créances litigieuses, etc. Ces indications suffisent pour faire comprendre toute l'importance du compte général de l'administration des finances, qui est en effet le plus complet de tous les documents publiés annuellement par le gouvernement, le plus instructif à consulter par la diversité de ses enseignements, et le seul où l'on trouve réunis les différents termes de la situation des finances et du règlement des budgets.

« A l'expiration de chaque année, les comptes de gestion des comptables sont vérifiés à la direction générale de la comptabilité publique, qui les transmet à la Cour des comptes, avec des résumés généraux développés par département et par nature de service, pour chaque classe de préposés. Cette direction établit en outre, pour les comptes généraux d'année et d'exercice, des tableaux comparatifs qui sont adressés à la Cour des comptes, afin de lui donner les moyens d'en certifier l'exactitude, en même temps que la conformité avec les arrêts qu'elle a rendus sur les comptes individuels des comptables. (Voy. ci-après, p. 427.)

« La direction générale de la comptabilité publique centralise les travaux relatifs à la préparation du budget de l'État, de la loi de règlement des comptes ministériels et des lois collectives de crédits supplémentaires. »

Ce qui importe avant tout dans la comptabilité publique, c'est la clarté qui facilite le contrôle et s'obtient par la simplicité dans les rouages de l'administration, par la rapidité de la clôture des comptes, par la publicité périodique des résultats. Ces conditions peuvent mieux se réaliser avec un seul budget, indiquant méthodiquement toutes les recettes et toutes les dépenses, qu'avec le système des budgets spéciaux détachés du budget général, système pratiqué sous le gouvernement de juillet et sous l'empire, propre à favoriser la confusion et à dérouter le contrôle. (Voy. Note XX, § 5.)

II. Organisation de l'administration financière. — La trésorerie et la Cour des comptes.

L'administration des finances, en France, est organisée de façon à concentrer la gestion de la fortune publique sous la direction du ministre des finances et la surveillance successive de plusieurs agents faisant le service de la *trésorerie*.

Ce service comprend la distribution mensuelle des fonds dont chaque ministère peut disposer pendant le mois suivant; l'acquittement des dépenses imputées sur les crédits législatifs, l'émission et le remboursement des bons du Trésor ou billets à payer, les mouvements de caisse produits par l'encaissement des revenus et l'acquittement des dépenses. Ce service donne lieu à une comptabilité générale [1], qui permet de contrôler les diverses opérations. Tous les fonctionnaires chargés d'un maniement de fonds sont considérés comme comptables, et soumis, à ce titre, à des obligations spéciales. Les fonctions de comptable sont incompatibles avec celles d'administrateur ou d'ordonnateur, et réciproquement.

Les principaux ordonnateurs sont les ministres, les préfets, les maires, etc.; les principaux comptables sont les *trésoriers-payeurs généraux* (naguère receveurs généraux) dans les chefs-lieux de département, les *receveurs des finances* dans les chefs-lieux d'arrondissement faisant aussi fonction de trésoriers-payeurs, les *percepteurs*

[1] Organisée par une ordonnance royale du 31 mai 1838, et ensuite par un décret impérial du 31 mai 1862, code en 883 articles, long document reproduit dans *Fortune publique et finances de la France* (voy. note I, § 3), où il occupe 156 p., grand in-8°.

des contributions directes dans les cantons, les *receveurs* des régies financières ou contributions indirectes, qui seront supprimés dans les chefs-lieux de département ou d'arrondissement au fur et à mesure des extinctions, et remplacés par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers (décret du 1er février 1872).

Il y a à Paris un *caissier payeur central du Trésor public.*

Les *receveurs* des régies financières (Enregistrement et Douanes, Contributions indirectes, Postes et Monnaies) sont en même temps chargés de l'acquittement des dépenses qui concernent le service de leur administration. — Les *trésoriers-payeurs généraux* réunissent, en vertu du décret du 21 novembre 1865, les fonctions précédemment attribuées aux receveurs généraux des finances et aux payeurs du Trésor dans les départements; ils centralisent les produits des impôts et revenus indirects, dont le versement leur est fait par les receveurs des régies financières, à titre de mouvements de fonds; ils ont pour attribution spéciale le service des contributions directes, dont ils constatent le produit et acquittent les dépenses; ils acquittent les dépenses générales de l'État ordonnancées directement sur leurs caisses; enfin ils exécutent dans leur département les opérations de trésorerie. — Le *caissier-payeur central du Trésor public*, chargé également du service simultané de la recette et de la dépense, reçoit des trésoriers-payeurs généraux des départements l'excédant de leurs recettes; il remplit les fonctions de trésorier général pour le département de la Seine, en ce qui concerne la centralisation des contributions et revenus de toute nature; il acquitte les dépenses des ministères payables à Paris.

Les trésoriers-payeurs généraux fonctionnent comme banquiers du Trésor central, devant verser les fonds dans des délais déterminés, et recevant des intérêts lorsqu'ils font des versements anticipés. Ils sont les correspondants officiels de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit foncier. Ils sont, de plus, autorisés à faire des opérations de banque pour leur compte particulier, à recevoir des dépôts, etc.; ce qui rend la profession très-lucrative. Ils se trouvent en relation avec les banquiers, les négociants, les capitalistes, font parvenir les fonds à la Caisse centrale, au moyen de virements, de traites, de mandats, etc., et de soldes en numéraire ne dépassant pas 30 ou 40 millions.

Les receveurs particuliers, dits receveurs des finances, concourent, sous les ordres des trésoriers généraux, dans les arrondissements, aux différents services dont les receveurs généraux sont chargés. Il y a un receveur particulier dans chaque arrondissement.

Il y a aussi des *comptables trésoriers* receveurs et payeurs spéciaux attachés à divers services : aux armées, en Algérie, aux colonies.

Le service des contributions directes donne lieu à une administration spéciale dont le centre est au ministère des finances, qui est subdivisée en directions départementales, et dont les agents sont les percepteurs, et, à quelques égards, les receveurs particuliers. Les directeurs des contributions indirectes font opérer le recensement de la matière imposable, rédigent les matrices des rôles et des cotes. Les percepteurs remplissent aussi les fonctions de receveurs des communes, des hospices, etc.

Le *contrôle* des finances se fait directement, au moyen des éléments de la comptabilité générale, par des inspections régulières confiées à des *inspecteurs des finances* et par les vérifications de la *Cour des comptes*. Cette Cour, créée en 1807, pour remplacer les anciennes commissions de comptabilité[1], composée de fonctionnaires inamovibles, vérifie en détail les comptes administratifs des ministres, et appelle l'attention du gouvernement sur les faits que ces vérifications font ressortir. Elle exerce une juridiction supérieure sur les comptables publics.

Mais elle est sans action et sans contrôle répressif ou préventif sur la gestion ministérielle. Sous ce rapport, la Cour des comptes en d'autres pays a des attributions plus étendues et déchargeant d'autant les commissions financières des chambres. En Italie, par exemple, cette Cour a une action préventive par un examen préalable des dépenses projetées par les ministres et par des avis motivés qu'elle peut donner à temps.

Outre la Cour des comptes, il faut signaler comme rouages annexes du mécanisme financier, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse d'amortissement et la Banque de France. Le

[1] Au quinzième siècle, il y avait la *Cour des aides*, déclarée souveraine par Charles VII (1445), c'est-à-dire seule chargée d'interpréter les ordonnances relatives aux impôts et juger les procès de finances.

rôle des deux premiers établissements est caractérisé par leur nom; nous avons parlé de la Caisse d'amortissement au ch. XVIII, § 3. Quant à la Banque de Banque, c'est un grand établissement commercial qui, en échange du monopole qu'on lui concède, fait quelquefois des avances et des prêts au Trésor en espèces ou en billets, facilite la négociation de ses bons et de ses titres de rentes, en les émettant ou en les prenant en dépôt, en ouvrant un compte courant au Trésor, etc.

Le désordre des finances fut une des plaies de l'ancienne monarchie, et une des causes principales des complications et des désastres de la révolution.

L'Assemblée nationale apporta de grandes réformes dans l'assiette et la perception des impôts; elle entoura la gestion des deniers publics de garanties, notamment en ordonnant la publicité des comptes établis, des dépenses et des recettes. Le service des finances fut ensuite perfectionné pendant le Consulat, sous l'habile administration de M. Mollien, qui conserva la direction du département du Trésor, pendant presque toute la durée de l'empire. On introduisit plus d'ordre, de lumière et un meilleur contrôle dans tous les services à l'aide de la comptabilité commerciale, et l'on créa la Cour des comptes (1807), chargée d'un contrôle supérieur et permanent sur la régularité des opérations financières. Toutefois, on ne peut dire qu'il y ait eu sous le premier empire un contrôle suffisamment organisé. Un grand désordre régnait dans les finances publiques dans les dernières années. Les généraux s'entendaient avec les chefs des administrations. Napoléon faisait bien de temps en temps quelques exemples sur les fournisseurs et autres; mais il n'avait pas le temps de tout voir, et il ne pouvait, en réalité, savoir comment les choses se passaient.

Les gouvernements représentatifs qui ont succédé à l'empire ont perfectionné cette organisation sous l'impulsion de la presse et de la tribune. — Voyez ce qui est dit à ce sujet à la fin du ch. XXI. — Voyez, sur les améliorations introduites, depuis 1814, dans la comptabilité publique, le rapport de M. de Chabrol adressé au roi en 1830 et rédigé par M. le marquis d'Audiffret, un de ceux qui ont le plus contribué à ces perfectionnements. Ce rapport est reproduit dans le *Système financier* de ce dernier. (Voy. Note I, § 3.)

XX

DÉPENSES ET RECETTES PUBLIQUES EN FRANCE A DIVERSES ÉPOQUES ANCIENS IMPOTS — DÉSORDRES FINANCIERS

I. Totaux des dépenses comparées des trois derniers siècles.— II. L'ancienne monarchie. — III. Situation financière en 1789, et réformes de l'Assemblée constituante. — IV. Les régimes suivants. — V. Le second empire, situation financière, crédits supplémentaires et extraordinaires ; virements, etc.

I. Totaux des dépenses comparées des trois derniers siècles.

Sous Charles VII, au *quinzième* siècle, le revenu de la France s'éleva, après diverses mesures d'ordre et de contrôle, à 2,300,000 liv. dont 1,800,000 fourni par les tailles et 500,000 par les produits du domaine, les aides et les gabelles, sans compter les profits des monnaies consistant en alliage légal et en droit de seigneuriage.

	Millions.
Au commencement du *dix-septième* siècle, sous Henri IV (mort en 1610), le revenu suffisant à la dépense était de	35
En 1683, à la fin de l'administration de Colbert, les dépenses (non compris 32,2 millions de rentes et gages pour la perception de l'impôt), s'élevaient à.	95
Vauban, dans sa *Dîme* (1707), estimait suffisante au gouvernement de Louis XIV une recette de.	180
Necker, en 1789, portait les dépenses à	610
« L'empereur estimait qu'il fallait à la France (premières années du *dix-neuvième* siècle) un budget de 800 millions pour l'état de guerre et de 600 millions pour l'état de paix[1]. »	600

[1] L.-N. Bonaparte, *Idées napoléoniennes*. Voy. Note IV.

	Millions.
En fait, les chiffres des budgets ont été plus élevés ; en 1810, les *recettes* s'élevaient à.	923
La restauration (1816-1830) a presque toujours dépensé près d'un *milliard*, chiffre qui jouait alors un grand rôle dans les discussions; et, en 1829.	1,015
Le gouvernement de Juillet a de plus en plus dépassé le « milliard, qui, depuis tant d'années, effrayait l'imagination de la France[1]. » Les dépenses de 1847 se sont élevées à	1,630
Les dépenses de 1848, année de la révolution, à. . .	1,771
Dix ans après, celles de 1858, à.	1,858
Celles de 1868, dix ans après, et selon le dernier budget définitif, s'élevaient à	2,200
Les dépenses moyennes annuelles des 19 années de l'empire se sont élevées à.	2,081
Le chiffre des dépenses du budget de 1869, avant la guerre, a été de.	2,289
Celui du budget de 1872, après la guerre, à.	2,335
Auquel il faut ajouter un compte de *liquidation* des frais de la guerre, montant à 535 millions, soit en tout. .	2,870

Le rapprochement de ces chiffres est curieux et fait naître bien des réflexions ; mais on ne peut faire de comparaison entre les premiers et les derniers ; car il faudrait tenir compte de la différence des limites nationales aux diverses époques, du chiffre de la population, de la richesse du pays, de la nature des administrations et des services publics aux diverses époques, de la dépréciation de l'argent, ainsi que des causes de l'accroissement des dépenses publiques dont nous avons parlé (ch. XIV, § 3), et des emprunts.

Le pouvoir de l'argent était peut-être douze fois plus fort au quinzième siècle qu'il n'est aujourd'hui ; huit fois plus fort sous Henri IV ; six fois plus fort du temps de Colbert ; quadruple au dix-huitième siècle ; triple avant la révolution ; double au commencement de ce siècle[2].

[1] M. Thiers, rapport du budget de 1832, voy. plus loin § 3.

[2] Voyez Leber : *Essai sur l'appréciation de la fortune privée* au moyen âge, 2e éd. 1847, p. 103 ; — notre *Traité d'économie politique*, ch. XVII, § 4.

II. L'ancienne monarchie.

Vauban estimait, en 1707, qu'une recette de 180 millions par an était très-suffisante au gouvernement de Louis XIV. « Et que voudrait-on faire, disait-il, d'un revenu qui pourrait monter à plus de 180 millions? S'il est bien administré, il y aura plus qu'il n'en faut pour subvenir à tous les besoins de l'État, quels qu'ils puissent être ; s'il l'est mal, on aura beau se tourmenter, tirer tout ce qu'on pourra tirer des peuples, et ruiner tous les fonds du royaume, on ne viendra jamais à bout de satisfaire l'avidité de ceux qui ont l'insolence de s'enrichir du sang des peuples. » (*Dîme royale*, Paris, 1707.) 180 millions qui équivalaient à 7 à 800 millions de nos jours.

C'est malheureusement ainsi que les choses se passaient, et Richelieu lui-même disait, avant Vauban :

« Le peuple n'est point taxé ; il est pillé. Les fortunes ne se font pas par l'industrie, mais par la rapine. »

« Richelieu, ajoute J.-B. Say, qui fait cette citation, était assez sûr de son pouvoir pour être impunément effronté. Mazarin se contenta de piller sans le dire. »

Le premier et le deuxième budget de l'administration de Colbert sont indiqués comme suit par Mallet, premier commis de Desmarets, ministre du régent :

	1661	1683
Produit des impôts	84,2	112,0
Rentes et gages à déduire	52,4	23,2
Revenus du trésor	31,8	88,8
Dépenses	60,0	95,0
Déficit	28,2	6,2

Le désordre et les abus avaient diminué sous l'administration de Colbert ; mais ils s'étaient aggravés après lui. Voulons-nous savoir où en était le crédit de Louis XIV, dont le règne a été beaucoup trop vanté? Écoutons un homme bien renseigné, Dutot, un des caissiers de la Compagnie des Indes ; il dit, dans ses *Réflexions sur les finances*, dont la première édition a paru en 1738 :

« Voici, par exemple, un fait véritable que la postérité ne croira point. Le feu roi (Louis XIV), peu de temps avant sa mort, pour avoir huit millions d'argent comptant, dont il avait un pressant

besoin, fut obligé de se servir du crédit d'un particulier et de ses associés, et de négocier sur la place et avec des étrangers, pour 32 millions de billets ou de rescriptions. Ce n'était pas là emprunter à 4 p. 100 d'intérêt; c'était donner 400 en obligations pour avoir 100 en argent; l'argent, par conséquent, était quatre fois plus cher que ses effets[1]. »

Louis XIV croyait enrichir son peuple en dépensant beaucoup; il pose ce principe dans le *Manuel* à l'usage du dauphin, et c'est à l'application de cette doctrine qu'il doit en partie d'avoir été surnommé le Grand. Les souverains et les peuples partagent encore souvent cette illusion; ce qui n'empêche pas ces derniers de se récrier quand on leur demande une partie de leurs revenus pour faire ces dépenses.

Le grand roi laissait en mourant une dette de 2 milliards 400 millions, dont un tiers en dette exigible ou flottante, comme on dit aujourd'hui; plus un déficit annuel de 78 millions avec un revenu brut de 165 millions qui en produisait à peine la moitié au Trésor public. Il fut question de la banqueroute, et Saint-Simon était de cet avis, alléguant que les gouvernements qui se succèdent ne sont point solidaires. On fit une refonte des monnaies, on réduisit les billets en circulation à l'aide d'un *visa* dont furent chargés les frères Pâris, appuyés par une chambre de justice; on fit une réduction des rentes; mais le déficit fut encore de 97 millions en 1716. Survint Law, se disant porteur d'un remède à la situation; son fameux *système* consistait dans une banque que devaient enrichir des entreprises de colonisation et des monopoles (1716), et qui prêtait à l'État 1,600 millions de papier-monnaie. Ce papier circula, ainsi que les actions de la *Compagnie*, qui eurent une période d'engouement et de hausse; puis, comme cela arrive toujours, la période de baisse (1720), à la suite de laquelle Law prit la fuite.

[1] C'était, croyons-nous, après la paix d'Utrecht (1713), si difficilement obtenue. Louis XIV voulut donner une fête à Fontainebleau qui coûta 4 millions! Desmarets, son intendant des finances, fit fabriquer pour 32 millions de billets nouveaux et les remit au banquier protestant Samuel Bernard pour les négocier, en rédigeant un projet de loterie très-attrayant, qu'il laissa sur son bureau. L'annonce mystérieuse de cette combinaison produisit une hausse énorme dont furent dupes les premiers acheteurs de ces papiers, qui furent appelés les *bernardines*.

L'État se reconnut débiteur de 1,700 millions au profit des créanciers de la Compagnie, et la dette publique se trouva accrue de près de 13 millions de rentes annuelles. (Voy. Note XVII, § 2.)

Le régime de l'imprévoyance dépensière et de désordre continua sous Louis XV jusqu'à la révolution, amenée en grande partie par le délabrement des finances. Comme, depuis François Ier, le trésor public était confondu avec le trésor particulier du prince, celui-ci pouvait puiser dans la caisse publique moyennant la formalité de *l'acquit de comptant*. « Louis XV put ainsi prendre, en une seule année, 180 millions employés pour une bonne part à payer ses plaisirs ou ses courtisans ; en 1769, après six ans de paix, les dépenses excédaient les revenus de 100 millions, et certains revenus étaient engagés pour dix ans à l'avance[1]. » Les comptes n'étaient établis que dix à douze ans après l'expiration de l'exercice ; les impôts présentaient une grande confusion. Les impôts indirects étaient affermés à des compagnies de *traitants* ou de *fermiers généraux*, qui faisaient, à l'aide d'une législation compliquée et d'une pénalité rigoureuse, des bénéfices scandaleux[2], qu'ils partageaient avec les courtisans sous forme de pensions ou de parts proportionnelles dites « croupes. » De hauts personnages, seigneurs et grandes dames, tendaient aussi la main ; Louis XV lui-même était *croupier !*

Lorsque Louis XVI monta sur le trône (1774), la monarchie en était aux expédients financiers. Un homme comme Turgot aurait pu la tirer de cette périlleuse situation par le procédé des réformes politiques et économiques en général et spécialement par l'ordre dans les dépenses et les recettes. Il retraçait, en entrant aux affaires, un magnifique programme, en disant : « Point d'emprunt, point d'impôt nouveau, pas de banqueroute. » Mais il ne fut pas donné à Turgot et à ses amis de rester aux affaires et de conseiller le jeune monarque, sans caractère et sans capacité. De Calonne, après lui, ne fit qu'empirer la situation, et les moyens financiers de Necker furent impuissants.

Il fallut par suite du déficit convoquer les notables et puis les

[1] Duruy, *Histoire de France*, 1862, tome II, p. 456.

[2] L'impôt du sel entretenait à lui seul trois cents fraudeurs aux galères ; et on faisait emprisonner cinq à six fois plus.

trois états qui devinrent l'assemblée nationale que l'histoire appelle la Constituante.

III. Situation financière en 1789 et réforme de l'Assemblée constituante.

Le total authentique du déficit de 1785 s'élevait à 177 millions et 600,000 livres, qui s'accrut en 1786, 87 et 88. Le 5 mai 1789, Necker présentait aux états généraux un tableau des recettes fixes s'élevant à 475,2 millions et un tableau de dépenses fixes s'élevant à 531,4 millions[1], d'où résultait un déficit fixe de 56,1 million de livres, que Necker proposait de faire couvrir par dix-huit mesures de détail consistant en diminutions ou suppressions qui n'avaient plus aucune portée après la révolution du 14 juillet.

Les chiffres de déficit que nous venons de rapporter n'auraient rien de bien effrayant aujourd'hui, ainsi que le montant des charges que nous lisons dans les budgets antérieurs à la révolution.

Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agissait alors d'un pays beaucoup moins peuplé et moins productif, et d'un État sans crédit.

En sus des charges indiquées par ce budget, il faut aussi tenir compte des dîmes, des droits féodaux en dehors des redevances foncières (prix des anciennes concessions des terres), de la non-culture des terres en friche, des péages multipliés sur les routes, des droits de douanes provinciales, du mauvais état des chemins, des entraves des corporations, de la cherté des produits fabriqués, etc.; il faut notamment tenir compte de ce fait énorme qu'en 1789, une minorité de 400,000 nobles, prêtres ou religieux, sur 26 millions d'habitants, possédait deux tiers des biens fonciers[2].

Target déclarait à la Constituante que les 19 vingtièmes de la population ne possédaient aucune propriété, et Lavoisier n'évaluait qu'à 450,000 le nombre des petits propriétaires vivant sur leurs fonds; tandis que en 1815, on comptait 10 millions de cotes financières appartenant à 7 ou 8 millions de propriétaires sur 29 millions d'habitants.

[1] Voy. le détail de ces propositions et de ces dépenses et recettes fixes dans *la France en* 1789, par M. P. Boiteau. Paris, Perrotin (Delahaye), 1861, p. 413.

[2] Proportion indiquée par M. Mignet dans son *Histoire de la révolution*. M. Boiteau, p. 47, conclut de ses propres appréciations aux trois quarts, soit à un douzième en sus.

Or ces biens fonciers étaient fort mal cultivés ou n'étaient même pas cultivés du tout. « Toutes les fois, disait Arthur Young, dans son *Voyage en France*[1], que vous rencontrez les terres d'un grand seigneur, même quand il possède des millions, vous êtes sûr de les trouver en friche. »

Ce qui caractérisait le budget de l'ancienne monarchie, c'était d'abord le déficit progressant, auquel le crédit, nul ou presque nul, ne pouvait faire face. C'était ensuite la mauvaise assiette des impôts; le peuple était presque exclusivement imposé, et la noblesse et le clergé, principaux propriétaires, étaient généralement exemptés, d'où résultaient l'iniquité et la lourdeur de la charge. C'étaient encore la cherté de la perception et les exactions résultant du système de ferme ou même de la mauvaise régie de l'administration générale. C'était enfin l'emploi souvent abusif des ressources publiques prélevées sur une population pauvre et rançonnée.

L'Assemblée constituante se trouva par la révolution dans la nécessité de supprimer les priviléges, les droits féodaux et les dîmes, de racheter les offices, de remanier l'assiette des impôts, d'en supprimer plusieurs, d'augmenter les dépenses, de mettre la main sur les biens du domaine et ceux des églises, etc.

En ce qui concerne la réforme des impôts, voici comment elle s'exprimait dans son Adresse au peuple français, du 24 juin 1791 :

..... « Les *dîmes* ne portaient pas sur toutes les productions; elles pesaient inégalement sur celles qu'on y avait assujetties : inégalement, à raison de ce que le taux de la dîme variait dans le royaume et selon les localités, depuis le septième jusqu'au trente-deuxième ; inégalement encore, en ce que la dîme étant prélevée sur le produit total, avant qu'on en eût défalqué les frais de culture, sa proportion avec le produit net ou revenu variait dans la même paroisse, d'un champ à l'autre, selon que ces divers champs étaient plus ou moins fertiles...

« La *taille* réelle n'avait lieu que dans quelques provinces; dans celles où elle était connue, comme elle ne frappait que certains héritages, d'autres en étaient exempts..... Les autres citoyens, qui semblaient soumis à cette imposition avec un principe d'égalité

[1] En 1787, 1788, 1789.

entre eux, ne l'étaient, au contraire, qu'avec beaucoup d'inégalité. — La taille personnelle était arbitraire et les citoyens craignaient de se livrer à quelque jouissance parce que tout signe d'aisance attirait sur eux une augmentation désordonnée d'imposition...

« La *capitation* des taillables dans les pays de taille personnelle et mixte était répartie au marc la livre de la taille, et en partageait toutes les injustices. Celle des villes franches était, pour les artisans, une addition aux frais de jurande; pour les autres citoyens une taxe purement arbitraire, celle des officiers publics et des privilégiés, au lieu de suivre l'échelle des fortunes, seule base équitable de toute imposition, était réglée par les titres; enfin les ecclésiastiques, formant ce qu'on appelle le clergé de France, en étaient exempts, quoiqu'ils y eussent été soumis dans l'origine, et qu'aucune loi n'eût formellement prononcé leur exemption.

« Les *vingtièmes* mêmes, qui étaient la moins imparfaite et la moins vexatoire des anciennes impositions, puisqu'elle présentait une borne qui ne pouvait être excédée, étaient encore très-inégalement répartis. Les ecclésiastiques du clergé de France ne les payaient pas; quelques pays, quelques villes, quelques corporations et même quelques particuliers puissants avaient obtenu des abonnements tout à fait disproportionnés avec leurs revenus et avec la charge que supportaient les autres citoyens; enfin cette imposition étant individuelle, sans aucun rapport avec la totalité des contribuables de chaque province ni de chaque communauté, personne ne se trouvait offensé de ce qu'un autre échappât en tout ou en partie à l'imposition; chacune avait la tentation et la facilité de cacher sa fortune et de tromper le percepteur; les riches surtout y parvenaient.

« Tels étaient les inconvénients de nos mauvaises impositions; l'Assemblée nationale a dû les bannir de celles qu'elle y a substituées. »

La dîme, les droits féodaux[1], les priviléges de toutes sortes dis-

[1] Les dîmes rendaient 90 millions au clergé et coûtaient 30 millions de frais de perception; le cens et les droits féodaux rendaient 50 millions aux seigneurs et coûtaient 5 millions de frais litigieux. Voy. la lettre de Dupont, de Nemours, indiquée ci-après.

parurent. L'Assemblée proclama et appliqua le grand principe de l'égalité devant l'impôt.

La taille, la capitation et les vingtièmes furent remplacés par la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière et par les patentes. L'Assemblée constituante conserva les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque, ainsi que le monopole de la poste. Elle fit une réforme radicale des contributions indirectes; elle opéra une réforme très-libérale des droits de douane ou traites foraines, en faisant disparaître les douanes provinciales. Elle supprima la gabelle du sel, les aides comprenant les autres impôts indirects sur les boissons et les octrois, la marque des fers et des aciers, les droits sur les papiers et les cartons, les droits d'entrée des villes et des bourgs, et le monopole des tabacs. Toutes ces mesures furent prises sous l'influence de l'esprit des *économistes*, qui régnait dans l'Assemblée, et dont Dupont, de Nemours, souvent choisi comme rapporteur, était le disciple survivant. Celui-ci s'opposa toutefois vainement à l'établissement des patentes[1].

IV. Les régimes suivants.

La Convention et le Directoire introduisirent la prohibition dans la douane, à titre de mesure de guerre. Le consulat et l'empire persévérèrent dans ce système, qui aboutit à la folie d'un blocus continental (1806). La restauration y ajouta le système protecteur, plus aggravé que réformé sous le gouvernement de Juillet, par l'influence des chambres. Le Premier consul rétablit les octrois (1799); l'empereur rétablit les autres impôts indirects (aides et gabelles), redevenus odieux aux populations, sous le nom de *droits réunis* (1804). Ceux-ci furent conservés par la restauration sous le nom de *contributions indirectes*, ce qui fait dire à Dupont, de Nemours, dans la lettre que nous venons de citer (22 avril 1815, pendant les Cent jours) : « Louis XVIII, qui régnerait encore s'il n'avait voulu être que Louis-

[1] Voy. dans la lettre à J.-B. Say dans les *Œuvres* de ce dernier (*Collection des principaux économistes*), la scène touchante au sein de l'Assemblée constituante à propos du projet de loi sur l'établissement des octrois, dont il était le rapporteur malgré lui.

Stanislas, et s'il n'avait pas eu la faiblesse de conserver vos chers et abominables *droits réunis*[1]. »

Pendant toute la période révolutionnaire, il y a eu diminution des recettes, augmentation des dépenses, retour des abus et des désordres sous d'autres formes, par suite de l'agitation intérieure et de la lutte avec l'Europe, de l'émission des assignats, des emprunts forcés et d'autres mesures révolutionnaires contre les choses et les personnes.

Sous le premier empire, les dépenses se sont considérablement accrues par le fait de la guerre ; mais l'empereur retirait des pays étrangers des ressources soit en nature, soit en espèces. Francis d'Ivernois[2] porte à 1,700 millions les recettes extérieures, de 1806 à 1810. Il faut ajouter qu'à cette époque plusieurs pays avaient été annexés à la France, et, d'autre part, que les impôts mis sous les yeux du public n'étaient ni aussi réguliers, ni aussi explicites, ni aussi véridiques qu'ils l'ont été depuis.

Un certain désordre a régné dans les finances, pendant cette période beaucoup trop vantée au point de vue administratif. Les contrôles n'étaient pas organisés et ne pouvaient l'être au milieu de toutes ces agitations belliqueuses; le militarisme produisait en grand ses effets naturels. Les fournisseurs s'entendaient avec les généraux et les chefs d'administration s'entendaient entre eux pour voler le trésor public, la population et le soldat. L'empereur, homme d'ordre, il faut le dire, et d'ailleurs intéressé à la répression des abus, faisait de temps en temps quelque enquête, quelque exemple ; mais il ne pouvait tout savoir, tout voir et il était débordé par les « pillages et malfaçons, » comme disait Vauban, d'un grand nombre de ses coopérateurs civils et militaires, qui ont raconté eux-mêmes leurs hauts faits aux hommes de notre génération.

La restauration dut payer les frais de l'invasion ; elle affermit les droits des acquéreurs des biens nationaux par le milliard d'indemnité aux émigrés ; elle fit la guerre contre le libéralisme en Espagne, contre les Turcs pour l'indépendance hellénique, contre le dey d'Alger, insolent envers son représentant. L'ordre s'établit

[1] Voy. page 135, les paroles de regret attribuées à Napoléon Ier.

[2] *Napoléon administrateur et financier*, in-8°, 1812. Genève, Paschoud.

dans les rouages financiers par le contrôle des chambres. En faisant place au régime suivant, la restauration laissait un déficit de 80 millions, après en avoir emprunté 1188.

Après la révolution de juillet, M. Thiers, rapporteur du budget, disait en 1831 :

« Nous arrivons au budget ordinaire, qui est, de 955 millions. C'est là le vrai budget, celui sur lequel nous devons surtout agir, celui qui doit être l'objet de toutes nos investigations, c'est ce chiffre qu'on est convenu de qualifier du titre de milliard, soit qu'il dépasse cette somme ou demeure en arrière et qui depuis tant d'années effraye l'imagination en France.

« Notre dette fondée s'élève à 215 millions, c'est-à-dire à plus du quart de notre revenu, et quand on songe que c'est surtout pendant la restauration, pendant une longue période de paix, qu'elle a pris cette extension si considérable, on est porté à s'effrayer de l'avenir.

« Mais, nous dira-t-on, il fallait changer de système, — c'est le mot qui est aujourd'hui dans toutes les bouches ; c'est la grande, la véritable, l'unique question peut-être de notre budget.

« Il ne reste plus à détruire, il reste à simplifier, œuvre savante et lente que les chambres sont incapables d'exécuter... »

On trouve dans ce passage, en peu de paroles, la situation financière d'alors et l'esprit de la majorité et du gouvernement. Pendant dix-huit ans, en effet, on a peu réformé, on a plus compliqué que simplifié, on a continué la progression des dépenses.

La monarchie de Juillet, tout en étant dirigée par un esprit pacifique, entretint de gros armements de terre et de mer ; elle contribua au développement des travaux publics et des voies de communication nouvelles ; elle fit pour plaire à l'opinion publique des sacrifices considérables pour un travail de Sisyphe en Algérie ; elle accrut le nombre des fonctionnaires, comme moyen électoral ; aussi, dès les premières années, les ministres, vivement surveillés par les chambres et la presse, se mirent à étudier « l'art de grouper les chiffres. »

En fin de compte, le gouvernement de Juillet léguait à la république de 1848 un déficit de 415 millions, après avoir emprunté

directement 1355 millions et pris 444 millions à la Caisse d'amortissement.

Sous la deuxième république, qui n'a guère existé que de nom et n'a eu qu'une durée éphémère, la deuxième Assemblée constituante a opéré la réforme postale et la réforme de l'impôt du sel, mûrie, sous l'influence de l'opinion, pendant les dernières années du règne précédent.

V. Le second empire. — Situation financière. — Crédits supplémentaires et extraordinaires. — Virements.

Dès la fin de 1848, s'établissait le régime présidentiel, qui n'a été qu'un acheminement au régime du deuxième empire, pendant lequel la proportion des dépenses publiques n'a pas tardé à s'accélérer, à défaut d'un contrôle sérieux des chambres, par l'impulsion venant du pouvoir supérieur ne sachant et ne voulant ni calculer ni prévoir, croyant au surplus, comme Louis XIV, l'accroissement des dépenses source des richesses, et la France « inépuisable, » et continuant le système d'armements du régime précédent, à l'appui d'une politique qui l'a conduit à l'abîme.

Les excédants de dépenses étaient, dix ans après l'établissement de l'empire, devenus tels, qu'ils présentaient un grave danger et que l'empereur, à la suite d'un rapport que lui adressait, en conseil privé, M. A. Fould, ancien ministre des finances, jugeait à propos de renoncer totalement à la prérogative de décréter soit des crédits supplémentaires, soit des crédits extraordinaires, sans l'assentiment préalable du Corps législatif.

Voici les principaux faits énoncés dans ce Mémoire, et quelques passages de ce remarquable document[1].

M. Fould, comparant les huit exercices de 1840 à 1847 avec ceux de 1851 à 1858, trouvait que les crédits supplémentaires et extraordinaires s'étaient élevés, pendant la première période, à 1 milliard 200 millions à peu près, défalcation faite des annulations, soit environ 150 millions par an ; — que, de 1851 à 1858, ils s'étaient élevés à 2 milliards 400 millions, en moyenne 300 millions

[1] Voy. ce rapport et la déclaration de l'empereur dans *le Moniteur* du 14 novembre 1861.

par an ; — mais que si l'on déduisait de ces dernières dépenses 1 milliard 348 millions employés pour la guerre d'Orient, il restait pour la seconde période une somme de crédits égale à ceux de la première. Quoi qu'il en soit de cette comparaison, les crédits supplémentaires, de 1851 à 1858, s'étaient élevés à 2 milliards 400 millions, et à 2 milliards 800 millions de 1851 à 1861 (83 en 1859, 115 en 1860, 200 en 1861).

M. Fould signalait cette situation comme très-grave, et l'attribuait principalement « à la liberté qu'a le gouvernement de décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. » « On l'a dit, avec raison, ajoutait-t-il, rien n'est plus difficile que de lutter contre le plus légitime des entraînements, celui des dépenses utiles. »

M. Fould montrait ensuite l'insuffisance des ressources et du crédit public pour faire face aux besoins créés par cette trop grande liberté et cet entraînement dans les dépenses.

« .... En rendant au Corps législatifs ses attributions les plus incontestables, l'empereur le solidariserait avec son gouvernement ; il obtiendrait, pour prix de cette concession, un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels.

« Pour satisfaire à ces dépenses, on a eu recours au crédit sous toutes les formes, et on a utilisé, avec l'assentiment des pouvoirs publics, les ressources des établissements spéciaux dont l'État a la direction. Les emprunts en rente, négociés en 1854, 1855 et 1859, ne s'élèvent pas à moins de 2 milliards. Lors du renouvellement du privilége de la Banque, le Trésor a absorbé l'augmentation du capital de 100 millions imposé à cet établissement. La caisse de la dotation de l'armée, qui avait reçu 135 millions, a vu tout son encaisse absorbé par le Trésor, qui lui a remis directement des inscriptions sur le grand-livre. Enfin, on a eu recours à un nouveau mode d'emprunt, les obligations trentenaires, dont on a émis cette année 132 millions.

« Le public a souscrit ces emprunts avec un grand empressement ; mais ce serait se faire de dangereuses illusions que de compter indéfiniment sur le développement du crédit national.

« L'état du crédit doit d'autant plus attirer l'attention de l'empereur, que la situation des finances préoccupe tous les esprits. Lors de la dernière discussion du budget, on calculait que les décou-

verts devaient s'élever, à la fin de l'année, à près d'un milliard, et ce chiffre n'est certainement point exagéré. Le Corps législatif et le Sénat ont déjà exprimé leur inquiétude à ce sujet. Ce sentiment a pénétré dans la classe des hommes d'affaires, qui tous présagent et annoncent une crise d'autant plus grave qu'à l'exemple de l'État, et dans un but d'amélioration et de progrès, peut-être trop précipité, les départements, les villes et les compagnies particulières se sont lancés dans des dépenses très-considérables.

« Le véritable moyen de conjurer cette crise, c'est d'agir avec promptitude et décision, et de fermer la source du mal en supprimant les crédits supplémentaires et extraordinaires. »

M. Fould conseillait aussi de faire discuter et voter le budget au Corps législatif par sections ou divisions générales ; il combattait également le vote par de trop grandes divisions ou par ministères, comme « n'étant qu'une garantie incomplète contre le retour des entraînements, causes des embarras actuels, » et le vote par chapitres, tel qu'il avait lieu sous le régime parlementaire, comme faisant trop intervenir le pouvoir législatif dans l'administration. On sait que, par la constitution de 1852, l'empereur s'était réservé la prérogative de décider, par décret, sur les travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général, et qu'un sénatus-consulte avait, depuis, décidé que le budget continuerait à être présenté par *chapitres* et par *articles*, mais qu'il serait voté par *ministères*. Ce système, combiné avec les entraves mises à l'initiative individuelle des membres du Corps législatif, ôtait toute autorité, tout contrôle sérieux à ce corps.

En même temps, M. Fould préconisait les avantages de la pratique du droit de *virement* de fonds de service à service, établi par le sénatus-consulte du 25 mars 1852, et qui n'a jamais été accueilli, dit-il, favorablement par le conseil d'État et l'administration des finances, et dont le décret du 10 novembre 1856 a limité l'application aux deux derniers mois de l'exercice. Il y avait là le seul moyen pratique et efficace d'assurer les services publics en l'absence du Corps législatif[1].

[1] Nous disions à ce sujet dans la 2e édit. (1862) : « Mais le gouvernement ne pourra-t-il abuser de ces virements, s'il est entraîné par la dépense? et aura-t-il moins de peine à faire régulariser cette opération que celle des crédits supplé-

M. Fould citait, à l'appui de l'opinion qu'il défendait contre les crédits supplémentaires, l'exemple de tous les pays où le système représentatif est pratiqué, l'Angleterre notamment.

A propos des virements pratiqués dans ce pays il disait : « Un grand pays voisin n'a jamais donné au pouvoir exécutif la latitude de dépenser une somme quelconque sans un vote préalable, et cependant la spécialité des dépenses votées est absolue. Le nombre des chapitres inscrits au budget est de 240 environ. Seuls les ministres de la marine et de la guerre, à cause de leurs services disséminés sur toute la surface du globe, ont la faculté de faire des virements, et ces compensations, qu'il faut soumettre au parlement, sont entourées de conditions excessivement vétilleuses[1]. » (Voy. Note XXV, § 1.)

M. Fould estimait encore que la renonciation spontanée du pouvoir impérial à la prérogative des crédits supplémentaires et extraordinaires ôterait à l'Europe tout prétexte à la croyance d'une attaque subite de la France contre l'Europe, et amènerait, d'une part, la cessation de l'inquiétude, des menées hostiles et des armements progressifs, et, d'autre part, le développement des ressources et la cessation des embarras actuels qui ne se reproduiraient plus[2].

Par suite de ce rapport, le Sénat fut saisi d'un projet de sénatus-consulte portant modification du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et disant :

« Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles. — Le budget de chaque ministère est voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte. — La répartition par chapi-

mentaires ? — Il est à craindre que le remède au mal si énergiquement signalé ne soit pas uniquement dans l'abandon de la prérogative du droit d'autoriser les crédits supplémentaires extraordinaires remplacés par les virements. Ce remède est bien plus dans la spécialité des dépenses sévèrement observée, avec faculté de petits virements dans les services homogènes indiqués par la pratique ou la nature des choses et faciles à contrôler. » — L'expérience nous a donné raison.

[1] Pour parer aux éventualités, il est ouvert chaque année, sous le titre de crédit général pour objets divers, un crédit de 100,000 livres sterling, dont il doit être rendu compte au parlement.

[2] Nous disions dans la 2e édition : « S'il est peu probable que le remède de M. Fould ait autant d'efficacité, il est juste de dire qu'il doit opérer dans ce sens, si le gouvernement, le Corps législatif et l'opinion publique agissent de concert pour donner des gages de sécurité à l'Europe. » — On a fait tout le contraire.

tres des crédits accordés pour chaque ministère est réglée par décret de l'empereur, rendu en conseil d'État. Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des *virements* d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère. — Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de *crédits extraordinaires* qu'en vertu d'une loi. »

Le Sénat adopta ce projet[1] en modifiant le mode de répartition, qui dut se faire pour chaque *section* au lieu de se faire pour chaque *ministère* (vote du 31 décembre 1861). Le budget fut par conséquent voté par sections. On le votait par ministères sous la restauration. Mais après la révolution de 1830, il fut voté par chapitres et par articles.

M. Troplong, rapporteur de la commission et président du Sénat, expliquait ainsi la marche des choses en cas de besoins impérieux, celui, par exemple, de dépenses imprévues à faire pour une inondation :

« Si le Corps législatif n'est pas assemblé, un décret de virement, dicté par l'urgence, découvrira l'une des sections du ministère des travaux publics pour contribuer à la réparation des inondations ; mais comme ce découvert fera un vide dans la section, comme il sera nécessaire de faire rétablir dans cette section ce qui a été pris et dépensé ailleurs, et dont elle ne peut se passer, le Corps législatif sera convoqué le plus tôt possible pour pourvoir à la nécessité. »

M. Troplong insistait dans sa conclusion sur la pensée qu'avait exprimée M. Fould dans son Mémoire à l'empereur : « Le véritable danger, disait-il, pour nos finances est dans la liberté qu'a le gouvernement de décréter les dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. Voilà l'idée mère de ce Mémoire, qu'il ne faut pas détourner de son véritable sens. »

Après la publication de ce Mémoire, évidemment convenu entre l'empereur et M. A. Fould, celui-ci reprit le portefeuille des finances pour aviser aux moyens de prémunir l'État contre le danger du déficit. L'on se demande aujourd'hui s'il n'y avait pas là un stratagème de la politique du temps ; car ce même M. Fould, qui voyait dans son procédé la discontinuité des armements progressifs et la

[1] Il y eut 68 sections au budget de 1863. Le budget de 1848 avait 338 chapitres; celui de 1853 voté avant le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en avait 363.

cessation des embarras financiers dont il signalait les dangers, ce même M. Fould, disons-nous, prêtait peu de temps après son appui à la guerre du Mexique, qui absorbait les ressources par centaines de millions[1].

Ce système des dépenses excédant péridioquement les recettes, malgré les emprunts, s'est continué jusqu'à la catastrophe de 1870, nonobstant les observations des commissions des finances du Corps législatif, à la barbe duquel on procédait, quand on voulait, par crédits supplémentaires, qu'on lui faisait ensuite homologuer. Dès la session de 1864, la commission se plaignait doucement, en s'abritant derrière M. Troplong, que l'on ne pratiquait pas le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 provoqué par le mémoire de M. Fould; elle concluait en disant : « Votre commission vous proposera tout à l'heure d'accorder les crédits demandés en rappelant toujours, par ordre, cette pensée si vraie, exprimée par l'illustre président du Sénat dans son rapport, « que, dans les cas extraordinaires, la France a droit de faire entendre sa voix. » (Rapport de M. Larrabure.) Un pareil langage était inouï depuis douze ans; mais nous étions au lendemain de la réélection du Corps législatif.

Cette voix, la voix des chambres, a continué à être fort timide jusqu'aux élections de 1869. Celles-ci déterminèrent un pas décisif vers le régime parlementaire, qui aurait peut-être modéré cet entrain dans les dépenses et obtenu des comptes plus satisfaisants, sans la guerre, qui, dans la pensée de ses promoteurs devait, entre autres résultats, liquider par la victoire ce passé si véreux, et qui, en fait, a décuplé les charges par la défaite, sans compter les autres résultats moraux et politiques de la catastrophe !

Dans cette même session que nous venons de rappeler, dont le début fut remarquable comme expression du réveil de l'opinion pu-

[1] En mai 1865, on évaluait déjà la dépense à 800 millions. Quand on y réfléchit, à distance, on est porté à croire que les deux hommes d'État se préoccupaient, dans cette manœuvre politico-financière, moins de prévenir le danger des crédits supplémentaires et extraordinaires que d'obtenir l'autorisation des virements, procédé élastique qui s'est répandu dans les administrations et dans les préfectures, qui a facilité l'emploi des mandats fictifs et des mémoires de fournisseurs supposés pour couvrir des dépenses non autorisées par les conseils généraux et pouvant donner lieu à des désordres, « pillages ou malfaçons, » comme disait Vauban, ainsi que l'on a pu s'en convaincre par les révélations du procès de M Janvier de la Motte, ancien préfet de l'Eure, devant la cour d'assises de Rouen (février 1872).

blique[1], M. Vuitry, commissaire du gouvernement, répondant à diverses critiques, celles de Berryer, notamment, portait à 2 milliards 813 millions le chiffre des ressources extraordinaires dépensées pendant les neuf premières années de l'empire, dont le compte était alors réglé définitivement, et il en donnait l'emploi de cette manière : 1348 millions par la guerre d'Orient, 345 millions par la guerre d'Italie, 166 millions pour celles de Chine et de Cochinchine, 50 millions pour l'occupation de Rome, 11 millions pour l'expédition de Kabylie, 17 millions pour celle de Syrie, 787 millions pour les travaux publics, 48 millions pour divers frais d'escompte, de commission et d'emprunt, 39 millions dépensés par suite du traité de Zurich et de l'annexion de la Savoie.

Deux ans avant le désastre de 1870, on pouvait évaluer les emprunts du second empire comme suit :

	Millions.
Emprunts émis en rente par souscription publique. .	2,729
Emprunts déguisés.	1,576
Emprunts de la ville de Paris.	918
Emprunts des départements (jusqu'au 1er janvier 1868).	231
Emprunts des villes à revenus de 100,000 fr.	441
Emprunts à revenu inférieur à 100,000 fr.	200
Total.	6,095

Dans cette somme n'étaient pas compris les deux emprunts de 1868 et 1869, ayant produit 765 millions et élevant le total ci-dessus à près de 7 milliards, dont 5 milliards dépensés par l'État, 1 milliard par la ville de Paris, et 1 milliard par les départements et les villes, dont les municipalités ont été poussées systématiquement dans la voie des embellissements et des emprunts.

Dans les comptes de la ville de Paris sont compris les 398 millions de Bons de délégation proposés à la sanction du Corps législatif. « Le chiffre des emprunts de la ville, disait M. Merlin, peut ne pas être d'une rigoureuse exactitude. Je n'ai pas pu le contrôler dans les bureaux de la ville, M. le préfet (M. Haussmann) prohibant formellement toute communication de documents. »

[1] Voy. un aperçu des discussions économiques dans le *Journal des économistes*, n° de février 1864.

Les emprunts déguisés étaient énumérés comme suit par M. Henri Merlin [1] :

	Millions.
Soulte prélevée sur les rentiers à la conversion de 1862.	157
Abandon par les rentiers d'un trimestre de revenu. . .	39
Aliénation d'immeubles.	32
Négociations de rentes appartenant au Trésor.	32
Augmentation des cautionnements	60
Indemnités de guerre (Chine, Japon, Cochinchine). . . .	70
Recouvrements sur le Mexique.	105
Avances de la Société algérienne.	100
Obligations trentenaires.	283
Caisse de la dotation de l'armée	183
Banque de France (renouvellement de son privilége, 1857.).	100
Recouvrements sur les chemins de fer.	258
Pour frais d'émission en souscription publique de divers emprunts.	93
Divers.	51
Total.	1576

Les versements de la Société algérienne se sont faits à raison de 16 millions par année et n'étaient pas complétés à cette époque.

De ces chiffres et de cet entraînement à la dépense, on peut conclure que si l'empire ne fût tombé par la guerre, il aurait eu de la peine à résister à la crise financière, qui devenait imminente.

[1] *L'Empire et ses principes financiers*, brochure complétée par *Progression comparée des budgets*, contenant une série de documents. Paris, Guillaumin, 1869, grand in-8°

XXI

RÉSUMÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES EN FRANCE DEPUIS 1814

En groupant les dépenses par périodes gouvernementales, on arrive aux résultats suivants :

PREMIÈRE PÉRIODE. — RESTAURATION (1814-29).

(16 ANNÉES. — POPULATION MOYENNE : 30,778,000 HABITANTS.)

	RECETTES TOTALES (millions)	MOYENNES ANNUELLES. (millions)	0/0	PAR HABIT.
Contributions directes.	5.564	347	38,74	11,30
Produits des forêts et de la pêche.	375	23	2,61	0,76
Rev. et prix de vente de domaines.	89	5	0,64	0 18
Enregistrement et timbre. . . .	2.523	157	17,57	5,13
Douanes (Import., Export., Navig.)	1.286	80	8,96	2,61
Sels (dans le rayon des douanes et en deçà de cette limite) . . .	808	50	5,62	1,64
Boissons.	1.212	75	8,45	2,46
Tabacs	908	56	6,32	1,84
Sucres, poudres et produits indir. divers.	635	39	4,42	1,29
Postes.	370	23	2,58	0,75
Revenus et produits divers. . . .	588	36	4,09	1,20
Total du service ordinaire. . .	14.362	897	100,00	29,16
Emprunts en rentes.	1.139	71	7,92	2,31
Ressources de diverses natures .	409	25	2,86	0,83
Total des ressources extraordin..	1.548	96	10,78	3,14
Total général des recettes. .	15.911	994	110,78	32,30
Dépenses ordinaires et extraordinaires.				
Dette publique.	4.217	263	29,37	8,56
Dotations.	604	37	4,21	1,23
Guerre, marine.	4.382	273	30,52	8,90
Commerce, agriculture, travaux publics..	1.943	121	13,53	3,95
Autres ministères..	2.472	154	17,21	5,02
Frais de régie, perceptions, etc. Remboursem., restitutions, etc.	2.309	144	16,08	4,69
Total des dépenses ord. et extra.	15.931	995	110,92	32,35
Déficit.	20	1,2	0,14	0,05

DEUXIÈME PÉRIODE. — MONARCHIE DE JUILLET (1830-47).

(18 ANNÉES. — POPULATION MOYENNE : 33,994,000 HABITANTS.)

RECETTES	TOTALES (millions)	MOYENNES ANNUELLES (millions)	0/0	PAR HABIT. fr. c.
Contributions directes.	6.949	386	33,90	11,36
Produits des forêts et de la pêche.	550	30	2,68	0,90
Rev. et prix de vente de domaines.	122	6	0,59	0,20
Enregistrement et timbre. . . .	3.965	220	19,34	6,48
Douanes (import., export., navig.).	2.268	126	11,05	3,71
Sels (dans le rayon des douanes et en deçà de cette limite). . . .	1.169	64	5,77	1,91
Boissons.	1.575	87	7,69	2,57
Tabacs.	1.604	89	7,82	2,62
Sucres, poudres et produits indir. divers.	777	43	3,79	1,27
Postes.	778	43	3,80	1,27
Revenus et produits divers. . . .	731	40	3,57	1,20
Total du service ordinaire. . . .	20.494	1.138	100,00	33,49
Aliénations de bois.	114	6	0,56	0,19
Emprunts en rentes.	600	33	2,93	0,98
Consol. des fonds des caisses d'ép.	202	11	0,99	0,33
Consol. de la réserve de l'amortiss.	468	26	2,29	0,77
Ressources de diverses natures. .	105	5	0,51	0,17
Total des ressources extraordin. .	1.490	82	7,28	2,44
Total général des recettes. .	21.984	1.221	107,28	35,93
DÉPENSES (ordinaires et extraordinaires).				
Dette publique.	6.201	344	30,26	10,13
Dotations.	324	18	1,58	0,53
Guerre, marine, Algérie	7.300	405	35,62	11,93
Agriculture et commerce. . . .	237	13	1,15	0,39
Travaux publics.	1.929	107	9,41	3,15
Instruction publique.	220	12	1,08	0,36
Cultes.	645	35	3,16	1,06
Autres ministères.	2.647	147	12,92	4,33
Frais de régie, perceptions, etc. Rembours., restitutions, etc. .	3.475	193	16,96	5,68
Total des dépenses ordin. et extra.	22.982	1.276	112,14	37,56
Déficits.	997	55	4,86	1,63

TROISIÈME PÉRIODE. — DEUXIÈME RÉPUBLIQUE (1848-51).

(4 ANNÉES. — POPULATION MOYENNE : 35,668,000 HABITANTS.)

RECETTES	TOTALES (millions)	MOYENNES ANNUELLES (millions)	0/0	PAR HABIT. fr. c.
Contributions directes.	1.715	428	34,08	12,00
Produits des forêts et de la pêche.	116	29	2,31	0,82
Rev. et prix de vente de domaines.	30	7	0,59	0,21
Enregistrement et timbre. . . .	897	224	17,84	6,29
Douanes (import., export., navig.)	491	122	9,75	3,44
Sels (dans le rayon de douanes et en deçà de cette limite) . . .	149	37	2,96	1,07
Boissons.	389	97	7,74	2,73
Tabacs	482	120	9,58	3,38
Sucres indigènes.	113	28	2,25	0,79
Poudres et produits indir. divers.	177	44	3,53	1,24
Postes.	182	45	3,63	1,29
Revenus et produits divers. . .	288	72	5,74	2,02
Total du service ordinaire. . .	5.033	1.258	100,00	35,28
Emprunts en rentes	310	77	6,17	2,18
Consol. de la réserve de l'amortis.	396	99	7,88	2,78
Ressources de diverses natures. .	250	62	4,98	1,76
Total des ressources extraordin.	957	239	19,03	6,72
Total général des recettes. .	5.991	1.497	119,03	42,00

DÉPENSES (ordinaires et extraordinaires).

Dette publique.	1.638	409	32,56	11,49
Dotations.	37	9	0,76	0,26
Guerre, marine, Algérie	1.920	480	38,15	13,46
Agriculture et commerce.	76	19	1,52	0,53
Travaux publics.	662	165	13,16	4,64
Instruction publique.	84	21	1,67	0,58
Cultes.	163	40	3,25	1,16
Autres ministères				
Frais de régie, perceptions, etc.	788	197	15,67	5,53
Rembours., restitutions, etc. . .	978	244	19,43	6.86
Total des dépenses ordin. et extra.	6.351	1.587	126,17	44,51
Déficits	359	89	7,14	2,51

QUATRIÈME PÉRIODE. — SECOND EMPIRE FRANÇAIS (1852-70)

(19 ANNÉES. — POPULATION MOYENNE : 37,084,000 HABITANTS.)

RECETTES	TOTALES (millions)	MOYENNES ANNUELLES (millions)	0/0	PAR HABIT. fr. c.
Contributions directes.	9.475	498	28,00	13,45
Produits des forêts et de la pêche.	618	32	1,83	0,88
Rev. et prix de vente de domaines.	243	12	0,72	0,35
Enregistrement et timbre. . . .	7.028	369	20,77	9,97
Douanes (import., export., navig.).	2.926	154	8,64	4,15
Sels (dans le rayon des douanes et en deçà de cette limite). . . .	655	34	1,94	0,93
Boissons.	3.534	186	10,44	5,01
Tabacs.	3.824	201	11,30	5,43
Sucres indigènes.	911	47	2,69	1,29
Poudres et produits indir. divers.	1.116	58	3,30	1,59
Postes.	1.301	68	3,85	1,85
Revenus et produits divers. . . .	2.204	116	6,52	3,13
Total du service ordinaire .	33.839	1.781	100,00	48,03
Aliénations de bois.	32	1	0,10	0,05
Emprunts en rentes.	2.410	126	7,12	3,42
Consol. de la réserve de l'amortis.	1.775	93	5,25	2,52
Ressources de diverses natures. .	945	49	2,79	1,34
Total des ressources extraordin.	5.163	271	15,26	7,33
Total général des recettes. .	39.003	2.052	115,26	55,36
DÉPENSES (ordinaires et extraordinaires).				
Dette publique.	9.847	518	29,10	14,25
Dotations	811	42	2,40	1,15
Guerre, marine, Algérie.	13.052	686	38,57	18,53
Agriculture, commerce et travaux publics..	3.174	167	9,38	4,51
Intérieur..	3.552	186	10,50	5,04
Justice.	574	30	1,70	0,82
Instruction publique..	492	25	1,45	0,70
Cultes.	939	49	2,78	1,33
Finances.	485	25	1,44	0,69
Autres ministères.	516	27	1,53	0,73
Frais de régie, perceptions, etc. Remboursem., restitutions. etc.	6.101	321	18,02	8,39
Total des dépenses ordin. et extra.	39.548	2.081	116,87	56,14
Déficits	545	28	1,61	0,78

Nous empruntons ce tableau plein d'intérêt à M. A. Courtois [1], qui en a recueilli les éléments dans les budgets et les comptes rendus de l'administration des finances. Dans ces tableaux consciencieusement et intelligemment élaborés, M. Courtois a comparé les quatre périodes politiques qui se sont succédé depuis 1814, en mettant en regard les totaux partiels et généraux, les moyennes annuelles, les proportions calculées à tant pour cent et par habitant.

M. Courtois entre dans tous les développements que comportent ces tableaux. Il expose en détail les opérations budgétaires et de trésorerie, les déficits, les ressources extraordinaires, les conversions de rentes, les extinctions des fonds d'amortissement, etc.

Sous le rapport de la dépense, les quatre périodes comparées nous présentent les résultats suivants :

	MOYENNE ANNUELLE (millions)	PAR HABITANT fr.
1814-29	995,7	32,35
1830-47	1,276,8	37,56
1848-51	1,587,8	44,51
1852-70	2,081,5	56,14

Pour se rendre compte de la progression des dépenses ordinaires annuelles dans les vingt dernières années, on peut comparer le budget de 1850 (avant le coup d'État) et les prévisions de celui de 1871, voté en juillet 1870 avant la catastrophe; en voici les détails :

	MILLIONS DE FRANCS 1850	1871
Dette publique	234,2	363,6
Capitaux remboursables	36,0	32,9
Dette viagère	58,3	96,3
Amortissement	65,0	»
Emprunt pour canaux	8,9	»
Dotations	9,0	49,2
Services généraux des ministères	669,4	877,2
Frais de régie, de perception, et remboursements	233,1	254,3
	1.314,2	1.673,7

Budget ordinaire des dépenses pour 1871.	1.673,7
— — pour 1850.	1.314,2
Différence en plus	359,5

[1] *Les Finances de la France.* voy. No'e X, p. 364.

Dans les dotations étaient comprises :

Liste civile de l'empereur, non compris les châteaux, les forêts et revenus de la liste civile.	25,000,000
Dotation des princes de la famille impériale.	1,500,000
Dotation du Sénat.	6,375,600
Traitement des membres du Conseil privé.	300,000
	33,175,600

Les services généraux des ministères, pour les deux années comparatives, se décomposaient de la manière suivante :

		MILLIONS DE FRANCS	
		1850	1871
Ministère de la justice	justice.. . .	26,5	36,0
	cultes. . . .	40,9	49,7
— des affaires étrangères. . . .		7,1	13,1
— des finances.		16,3	18,6
— de l'intérieur.		31,3	62,5
— de la guerre et Algérie.. . .		327,2	386,8
— de la marine et des colonies.		111,3	165,9
— de l'instruction publique. .		21,6	26,7
— de l'agricul. et du commerce.		17,4	16,4
— des travaux publics.		69,2	90,4
— des lettres, sciences et beaux-arts.			10,7
		669,4	877,2
Différences en plus.		207,8	

A partir de 1814, les comptes ont été publiés avec régularité. Le tableau suivant contient les totaux généraux annuels des vingt dernières années et des années les plus caractérisées par les événements, de 1814 au coup d'État. Jusqu'en 1862, ce sont les résultats des budgets définitifs ; à partir de 1869, ce sont les chiffres des budgets provisoires ; à partir de 1867, ces chiffres comprennent le budget spécial de l'amortissement.

Les sommes représentent des millions de francs, avec dixièmes de millions ou centaines de mille francs.

	RECETTES ordinaires.	RECETTES extraordinaires.	TOTAL des recettes.	TOTAL des dépenses.
1814	467,8	92,3	560,1	572,3
1815	729,2	147,1	876,3	931,4
1816	878,9	157,9	1.036,8	1.055,9
1823	918,8	124,0	1.042,7	1.118,0
1829	992,4	29,5	1.021,9	1.014,9
1847	1.342,8	29,6	1.372,4	1.629,7
1848	1.207,2	560,7	1.768,0	1.771,0
1852	1.336,2	151,1	1.487,3	1.513,1
1853	1.391,1	133,3	1.524,4	1.547,6
1854	1.417,7	384,3	1.802,0	1.988,1
1855	1.535,9	1.257,3	2.793,2	2.399,2
1856	1.637,7	276,2	1.913,9	2.195,7
1857	1.683,3	115,9	1.799,2	1.892,5
1858	1.747,8	123,6	1.871,4	1.858,5
1859	1.728,1	450,6	2.178,7	2.207,7
1860	1.722,3	239,9	1.962,2	2.084,1
1861	1.779,6	226,5	2.006,1	2.171,0
1862	1.882,2	295,7	2.177,9	2.212,8
1863	1.958,9	306,0	2.264,9	2.287,1
1864	1.923,3	281,7	2.204,9	2.256,7
1865	1.965,4	203,7	2.169,2	2.147,2
1866	2.018,2	174,7	2.192,8	2.203,1
1867	2.041,7	204,3	2.246,1	2.238,9
1868	2.092,0	139,5	2.231,5	2.199,6
1869	2.178,6	161,8	2.346,6	2.288,9
1870	2.085,9	37,3	2 123,1	2.121,7
1871	1.867,3	1.279,4	3.146,6	3.201,7
1872	2.344,8	»	»	2.870,0

Le budget de 1872 n'a été fixé que par la loi du 30 mars 1872. Dans le total des dépenses, sont compris 535 millions du compte de liquidation des frais de la guerre.

Sous la restauration, à l'exception des années 1816, 1817, 1818 (indemnité aux puissances étrangères), de l'année 1823 (guerre en en Espagne), le chiffre des dépenses s'est maintenu au-dessous du *milliard ;* mais, à partir de 1828, le milliard est dépassé, et le chiffre va progressant sous la triple influence des armements militaires, du développement donné aux travaux publics (aux voies de communication notamment), de l'accroissement des besoins administratifs. Le troisième milliard commence dès 1855.

De 1814 à 1839, les excédants de recettes et les excédants de dépenses se sont produits alternativement; mais, à partir de 1840, le déficit a été habituel et s'est souvent élevé au-dessus de 100 millions. Il a été de 167 millions en 1846, de 257 millions en 1847, de 214 millions en 1849, de 186 millions en 1854, de 282 millions en 1856, etc. Quand il y a des excédants de recettes, cela tient aux ressources extraordinaires, c'est-à-dire aux emprunts.

XXII

PRODUCTION DES IMPOTS EN FRANCE

Nous donnons les résultats comparatifs pour les années 1830, 1840, 1850, 1859 ou 1860, 1869; cette dernière année a été plus normale que 1870, dont les résultats ont été affectés par la guerre à partir de juillet.

On trouvera plus de détails dans le *Traité des impôts en France*, de Ed. Vignes, IVe partie, Statistique (voy., note 1, § 3).

I. — Contributions directes et centimes additionnels.

	MILLIONS DE FRANCS				
	1830	1840	1850	1860	1869
Contribution foncière. .	154,7	155,9	160,1	163,8	171,8
Personnelle mobilière. .	27,1	34,0	35,3	38,1	45,0
Portes et fenêtres. . . .	12,8	32,6	25,2	28,4	33,3
Patentes (a).	23,0	28,7	32,2	48,5	61,5
	217,8	241,3	253,0	278,9	311,8
Cent. add. généraux . .	36,6	55,0	46,6	26,7	32,9
Cent. add. dép. comm. .	60,8	97,6	131,4	173,5	230,9
	315,2	394,0	431,0	479,2	576,2

Les centimes additionnels généraux sont versés au Trésor et servent à former le fonds commun de secours et de non-valeurs pour les départements.

Les centimes départementaux et communaux sont employés aux dépenses spéciales des départements et des communes qui se les sont imposés.

Le total des *cotes* de toute nature, constaté en 1855, était de 33,644,379 dont :

13,400,000 foncières,	à 10,000 près.
6,900,000 personnelles,	—
5,700,000 mobilières,	—
6,200,000 des portes et fenêtres,	—
1,600,000 des patentes,	—

Les *frais de poursuite* pour le recouvrement des contributions directes a varié de 1853 à 1860 entre un maximum de 4 fr. 29 en 1849, année d'agitation, et un minimum de 1 fr. 23 en 1860, année de calme.

II. — Contributions indirectes.

DROITS SUR LES	1830	1840	1850	1859	1860	1869
Boissons	98,4	90,4	100,7	174,9	176,0	250,2
Sels	7,3	8,4	4,8	8,7	9,7	10,6
Sucres indigènes	»	4,7	31,3	60,7	37,6	64,9
Tabacs	67,2	95,1	122,0	178,7	193,0	254,7
Poudres et droits divers	29,8	39,0	47,8	62,4	66,5	47,3
Totaux	202,8	237,8	306,8	485,5	483,0	627,9

Il ne s'agit ici que du sel hors du rayon des douanes ou rayon frontière.

L'impôt sur les boissons a porté en 1868 sur 27 millions d'hectolitres de vins, 6,6 millions d'hectolitres de cidres, poirés et hydromels, environ 1 million d'hectolitres d'alcool et liqueurs, 7,3 millions d'hectolitres de bière.

Le sucre n'a été imposé qu'en 1837.

L'impôt sur le sucre a été perçu en 1868 sur 154 millions de kilogrammes de sucre indigène, et 121 millions de kilogrammes de sucre colonial et étranger.

L'impôt sur le sel a été perçu en 1868 sur 103 millions de kilogrammes hors du rayon frontière et sur 216 millions de kilogrammes dans le rayon frontière.

L'impôt sur le tabac a été perçu en 1868 sur 31 millions de kilogrammes, vendus 247 millions de francs aux débitants et 272 millions au public.

La vente de la poudre a produit 13,3 millions de francs, en 1868, pour 4 millions et demi de kilogrammes.

Le reste des droits divers provient : des cartes à jouer, pour 1,6 millions en 1868 ; de la marque de garantie pour les objets d'or et d'art, 3,2 ; des voitures publiques, 3,6 ; de la navigation intérieure, 3,7 ; de la ferme des bacs, de la pêche, etc., 2 ; des frais de casernement prélevés sur les communes, 1,4 ; des licences aux débitants et fabricants, 5,5; des amendes et confiscations en matières des contributions indirectes, 1,6.

Un décret du 17 mars 1852 a supprimé le dixième des octrois qui était prélevé au profit du Trésor, en vertu de la loi du 28 avril 1816 et qui produisait en 1850 près de 7 millions.

III. — Douanes et sels du rayon frontière.

	MARCHANDISES DIVERSES.	SUCRES COLONIAUX.	SUCRES ÉTRANGERS.	SELS DU RAYON FRONT.	EXPORT. NAVIG., ETC.	TOTAUX
1830	64,1	32,7	0,7	51,3	6,8	155,8
1840	81,0	28,8	4,6	56,5	7,2	178,4
1845	100,4	42,9	8,4	58,0	7,4	217,4
1848	60,0	22,6	7,2	51,2	6,5	147,7
1850	82,9	23,8	17,8	20,8	8,5	154,0
1855	118,0	37,1	35,2	28,2	7,7	226,3
1859	111,0	43,5	34,8	28,3	10,6	228,5
1860	77,2	33,1	20,7	30,2	9,6	171,1
1861	73,3	27,5	25,8	26,8	8,0	161,6
1862	81,5	31,1	39,6	27,6	6,7	186,7
1869	71,6	31,9	16,6	22,2	2,0	144,6

Les années 1845, 1855 et 1859 ont été essentiellement prospères. Les résultats de 1860 commencent à être affectés par la réforme douanière, ceux de 1869 se ressentent de l'agitation politique.

Les sucres entrent dans le total de 1869 pour 48 millions ou plus du quart.

IV. — Enregistrement, timbre, etc.

	ENREGISTREMENT	TIMBRE	TOTAUX
1830	154,1	27,9	182,1
1840	190,5	34,4	225,0
1850	203,5	39,8	243,3
1860	300,0	56,0	356,0
1869	375,8	89,3	465,1

Les droits de *greffe* ont produit en 1830, 1840, 1850, 1859 et 1868 les sommes en millions de 3,7, — 4,4, — 5,3, — 4,8, — 5,6.

Les droits d'*hypothèques* ont produit pendant les mêmes années : 1,4, — 1,9, — 2,1, — 3, — 3,5.

V. Postes.

Nous indiquons plus haut, note XIV, le nombre croissant des lettres transportées depuis 1847 et le revenu brut de l'administration de la poste, qui était pour ce service, en 1848, de 43,9 millions, avant la réduction du prix du port de lettres à partir du 1er janvier 1849 ; de 32,1 millions à la fin de 1849 ; de 42,8 en 1853, et de 72,4 millions en 1868.

Mais la poste ne produit au Trésor que l'excédant de ses recettes sur ses dépenses ; cet excédant était de 24 millions en 1867, en vertu de l'état des recettes et des dépenses suivantes :

Port de lettres.	70,9	millions de francs.
Port de journaux et imprimés. . .	7,6	—
Port d'articles d'argent.	1,4	—
Droit sur les valeurs déclarées.. .	1,0	—
Fourni par les offices étrangers. .	5,3	—
Recettes diverses.	0,2	—
Total des recettes..	86,4	—
Total des dépenses. . . .	62,2	—
Produit net.	24,2	—

XXIII

LA DETTE PUBLIQUE EN FRANCE

I. La dette flottante. - II. La dette inscrite ou consolidée, à diverses époques. — Historique des fonds. — III. Intérêts, capital, inscriptions, propriétaires. — IV. Amortissement. — V. Cours de la rente à quelques époques remarquables et cours comparatifs. — VI. Dette viagère et autres dettes.

I. — La dette flottante en France.

Le chiffre de la dette flottante était à la fin de 1863 de près d'un milliard (972 millions) dont plus de 300 millions en bons du Trésor, et 630 dus aux receveurs généraux, à la ville de Paris, aux caisses d'épargne, à la Banque de France, au Crédit foncier et à diverses caisses (invalides de la marine, dotation de l'armée, Caisse des dépôts et consignations, etc.).

A l'occasion d'un emprunt de 300 millions, que le gouvernement sollicitait pour diminuer la dette flottante, une discussion s'éleva sur le chiffre normal de la dette flottante entre M. Thiers et le rapporteur du budget, l'honorable M. Gouin. Nous la résumons comme suit dans le *Journal des économistes* [1].

« On s'est demandé à quel chiffre la dette flottante cessait d'être raisonnable et commençait à présenter des dangers. L'honorable rapporteur définit la dette flottante : « une mesure temporaire, à « laquelle on a recours seulement pour parer à des éventualités, et « afin d'attendre un moment opportun pour l'émission des rentes « perpétuelles, qui est la solution à laquelle il faut finalement arri- « ver. »

[1] *Discussions économiques au Corps législatif*, février 1864, XII.

« Cette manière de voir ne nous paraît pas complétement exacte. La vraie dette flottante, représentée par des bons du Trésor, pourrait certainement, dans les circonstances ordinaires, être payée par les excédants de recettes, et n'aboutirait pas forcément à l'émission des rentes. Les faits se passent comme M. Gouin le dit, mais ils pourraient se passer autrement, et il y a danger à mettre en théorie une pratique qui laisse à désirer. Il vaudrait mieux chercher à pratiquer la théorie qu'indiquent la prudence et le bon sens.

« Quoi qu'il en soit, l'honorable rapporteur estime qu'étant donnés les découverts actuels, 972 millions, et l'emprunt de 300 millions venant en déduction, la dette flottante, réduite à près de 700 millions, « se trouvera ramenée à une limite aussi restreinte que possible, et sera alors placée dans des conditions *normales*. »

« Normales? L'expression serait difficile à justifier, même avec de longs commentaires. L'honorable financier a peut-être voulu dire : moins inquiétantes, plus commodes pour le Trésor, plus analogues aux situations antérieures, etc. — Une dette flottante normale est une dette qui pourra être compensée par les excédants de recettes dans une courte période. Sinon c'est un découvert définitif, un déficit permanent et progressif ; ce qui rentre bien, d'ailleurs, dans la définition ci-dessus de l'honorable M. Gouin.

« Dans la discussion (séance du 24 décembre 1863), l'honorable M. Thiers, depuis longtemps passé maître en matière de finances publiques, a cherché à préciser sur ce point. Sous la restauration, a-t-il dit, la dette flottante s'est élevée à 300 et 350 millions. Sous le gouvernement constitutionnel, elle a été de 400, 500, 600 et même 700 millions. L'honorable membre fait remarquer que ces derniers chiffres lui ont paru excessifs et qu'il s'en est plaint. Sous le régime actuel, la dette flottante s'est élevée successivement à 700, 800, 900 millions et jusqu'à un milliard ; elle est à ce chiffre depuis dix ans. Cela est inquiétant ; il est sage de revenir à un chiffre moins haut ; et le chiffre de 700 millions lui paraît normal, il ne dit pas le mot, mais il fait une démonstration à l'appui, en basant le chiffre de 700 millions sur les 600 millions que les correspondants du Trésor lui versent en moyenne, et sur 100 millions de bons du Trésor, plus ou moins selon les circonstances. L'honorable membre trouve que ces bons sont des signes utiles de la circulation : pre-

mièrement, parce qu'ils offrent un placement temporaire commode ; secondement, parce que, dans les moments difficiles, le Trésor peut y trouver une ressource précieuse, qu'il faut ménager en temps ordinaire.

« Mais la réduction de la dette flottante et la détermination du chiffre, cette réduction sur laquelle tout le monde était d'accord, n'était pas le but des efforts de M. Thiers. Ce but était d'empêcher le retour, dans une période de temps peu éloignée, de la dette flottante du chiffre, soi-disant normal, de 700 millions à des chiffres supérieurs.

« Tel était aussi le but de la commission. Mais la commission s'était contentée des déclarations et promesses d'efforts du gouvernement pour arriver à « la réduction du maximum des bons du Trésor en circulation, » tandis que M. Thiers aurait voulu limiter la faculté de faire de nouvelles émissions de bons du Trésor, après le remboursement des 300 millions de ces bons avec l'emprunt. A cet effet, il demandait, avec M. Lanjuinais et autres, que la somme de bons du Trésor nouvellement émis en 1864 ne dépasserait pas 100 millions. »

DETTE FLOTTANTE A DIVERSES ÉPOQUES DEPUIS 1831.

	BONS du Trésor	Autres effets à payer fonds en dépôt, comptes courants.	AVANCES des receveurs généraux.	TOTAL de la dette flottante.
1831	142,4	106,1	4,4	253,0
1847	55,3	365,8	37,2	458,4
1848	284,0	296,4	50,3	630,8
1852	127,2	442,0	45,9	615,0
1859	240,9	511,9	94,3	847,1
1860	206,1	625,1	90,0	921,7
Moyenne de 1831 à 1860	153,3	319,3	46,0	518,6
1861	109,4	637,5	63,7	810,6
1862	294,6	592,6	50,3	937,5
1863	253,0	563,9	66,6	883,5
1864	380,7	627,4	29,7	1.037,8
1865	278,9	516,0	44,6	839,5
1866	156,6	574,1	56,8	787,5
1867	182,9	643,7	62,4	889,0
1868	135,7	658,7	117,8	912,2
1869	163,0	642,0	116,8	921,8

II. La dette inscrite à diverses époques. — Historique des fonds.

A la mort d'Henri IV, en 1610, grâce à la sage administration de Sully, la dette publique avait été payée, et il y avait à la Bastille une réserve de 30 millions de livres en argent.

En 1683, à la mort de Colbert, l'État n'était point endetté. Colbert avait trouvé le moyen de faire face aux frais de la guerre terminée en 1678 par la paix de Nimègue, et aux dépenses fastueuses de Louis XIV.

Mais celui-ci, en mourant (septembre 1715), laissait une dette de 2 milliards 600 millions.

Sous le règne suivant, la seule guerre, à propos de la succession d'Autriche (1740-1748), augmenta la dette de 1,200 millions. — En 1774, la dette exigible (flottante) nouvellement accumulée formait un capital de 235 millions de livres [1]. La veille de la révolution, Necker la portait en compte pour 207 millions, non compris les pensions [2].

Après la révolution, en 1789-1790, le relevé de la dette en rentes perpétuelles et en rentes viagères présenté à l'Assemblée nationale s'élevait à 167,7 millions au capital de 2 milliards 442 millions; et le relevé de la dette non constituée était évalué à 2 milliards 300 millions, parce qu'elle était surchargée de la liquidation des offices supprimés pour lesquels on avait promis une indemnité [3]. Mais les biens nationaux étaient en ce moment évalués à 2 milliards 450 millions. La guerre avec l'Angleterre pour l'indépendance des États-Unis (1778-1781) avait coûté 1,400 millions.

A l'ouverture du grand-livre (1er août 1793), toutes les dettes furent fusionnées et unifiées dans le 5 p. 100, qui a été le seul fonds français jusqu'à la restauration. A cette époque, il fut émis du 4 1/2, du 4 et du 3 p. 100. Une partie de 30 millions de rentes 5 p. 100 fut convertie en 3 p. 100 en vertu de la loi du 1er mars 1825, et le tout fut converti dans le cours de l'année 1852 (par suite du décret du 14 mars) en 4/2 p. 100, lequel fut ensuite converti en 3 p. 100 en 1862.

[1] *Mémoires* de l'abbé Terray, pour l'année 1774.
[2] *Compte rendu.*
[3] Rapport de M. de Montesquiou sur les finances, 27 avril 1790.

Le 4 1/2 a été créé en 1825 par une loi du 1er mai de cette année : une petite somme de 1,149,840 fr. du 5 p. 100 fut convertie en 4 1/2 au pair ; cette somme fut accrue d'une autre petite somme de 1,913,178 pour l'indemnité coloniale, puis de 158 millions lors de la conversion du 5 en 1852, et ensuite de 18 millions environ par de petits emprunts autorisés en 1854, 1855 et 1859. Ce fonds a été l'objet de diverses annulations et de conversions en rentes 3 p. 100, notamment pendant l'année 1862, pour 133 millions.

Le 4 p. 100, négocié en janvier 1830 en vertu d'une loi du 19 juin 1828, pour les besoins extraordinaires des exercices de 1828 et 1829, à l'occasion des affaires du Levant, s'est accru des rentes remises à la Caisse d'amortissement et à la Caisse des dépôts et consignations pour les fonds des caisses d'épargne ; et il a été diminué par des annulations des rentes appartenant à la Caisse d'amortissement ou aux caisses d'épargne, et par une petite conversion en 3 p. 100.

Le 3 p. 100 doit son origine à la conversion de 1825 par M. de Villèle. En vertu de la loi du 1er mars 1825, il fut converti 30,574,116 fr. de rentes 5 p. 100 en 24,459,035 de rentes 3 p. 100 avec augmentation du capital (voy. ch. XVIII, § 4). Deux mois après le fonds se trouva accru de 23 millions pour l'indemnité des émigrés (loi du 27 avril 1825), qui fut porté à près de 26 millions, au capital de 866 millions, dits le « milliard des émigrés. » A partir de 1830, ce fonds s'est accru de divers emprunts et consolidations des réserves de l'amortissement, des rentes émises pour les diverses conversions du 4 1/2, du 4 p. 100 et des obligations trentenaires (loi du 12 fév. 1862). Il a été diminué par les rachats et les annulations de la Caisse d'amortissement s'élevant à 88 millions.

Voy. pour le mouvement détaillé, par mutations successives à la suite des diverses opérations et par périodes gouvernementales, un long tableau publié par l'administration des finances indiquant les dates des négociations ou émissions de 5 p. 100, 4 1/2 p. 100, 4 p. 100 et 3 p. 100, les lois et motifs des augmentations et diminutions ou annulations[1].

[1] Il est reproduit dans le *Compte rendu* de l'administration des finances et dans le *Traité des impôts en France*, par M. Vignes, à la fin, IIe vol., 2e édit.

III. Intérêts. — Capital. — Inscriptions. — Propriétaires.

La dette constituée ou inscrite, dite ensuite consolidée, était en *rentes annuelles :*

	millions.
Au début de la révolution de	167,7
Lors de la création du grand-livre, en 1793 (1er août), 5 pour 0/0.	127,8
En 1800, après la banqueroute (loi du 9 vendémiaire an VI) *tiers consolidé*.	40,9
En 1814 (1er avril), à la fin de l'empire	63,3
En 1830 (31 juillet), à la fin de la restauration, 5, 4 1/2, 4, 3 pour 100	199,4
En 1848 (28 février), à la fin de la monarchie de Juillet.	244,2
En 1852 (31 décembre), à la fin de la 2e république . . .	239,3
En 1870 (1er janvier), à la fin du second empire, 4 1/2, 4, 3 pour 100.	358,1
En 1872 (loi du budget provisoire votée le 29 mars), 5, 4 1/2, 4, 3 pour 100.	542,1

Non compris 150 millions pour les 3 milliards encore dus à la Prusse.

Évaluées en capitaux, ces dettes étaient :

	milliards, millions.
Au début de la révolution de.	2,442
A la fin de l'empire.	1,266
A la fin de la restauration	4,426
A la fin du gouvernement de Juillet.. . . .	5,953
A la fin de la deuxième république.	5,516
A la fin du second empire	11,516

Les divers fonds entraient dans la composition de la dette pour les proportions suivantes, aux deux dernières époques :

	AU 1er JANVIER 1852.		AU 1er JANVIER 1870.		AU 29 MARS 1872.
	RENTES millions, milliers.	CAPITAL milliards, millions.	RENTES millions, milliers.	CAPITAL milliards, millions.	RENTES millions, milliers.
5 %	182,318	3,646	»	»	138,897
4 1/2	895	19	37,445	832	37,450
4	2,371	59	446	11	446
3	53,719	1,790	320,195	10,673	365,332
	239,304	5,516	358,087	11,516	542,127

Le nombre des inscriptions était au 1er janvier 1870 :

Pour le 5 0/0.	0
4 1/2 0/0. . . .	169,173
4 0/0.	769
3 0/0.	1,084,098
Total des inscriptions. .	1,254,040

Mais le nombre des inscriptions ne correspond pas au nombre des propriétaires.

Dans le dernier relevé publié, le *Compte général des finances*, on trouve un tableau duquel nous extrayons les indications suivantes pour les rentes inscrites au 1er janvier 1870.

Classement des rentes françaises 4 1/2, 4 et 3 p. 100 au 1er janvier 1870.

	NOMBRE des inscriptions.	RENTES. Millions.
Rentes mobilisées.	1,251,426	312,2
Rentes immobilisées . . .	2,614	45,8
	1,254,040	358,0

Les 45,8 millions de rentes immobilisées appartenaient à cette époque :

	Millions.
A la dotation de l'armée.	13,8
A la Légion d'honneur.	6,5
Aux invalides de la marine.	4,9
A la Caisse des dépôts et consignations (rentes à capitaliser pour l'emprunt mexicain)	4,0
A la même caisse (son compte particulier)	3,2
A la Caisse des retraites pour la vieillesse.	3,2
Aux établissements publics et religieux de la Seine.	2,6
Au fonds de retraite	1,9
Aux cautionnements.	1,0

Les rentes mobilisées étaient élevées comme suit :

	NOMBRE d'inscriptions.	RENTES. Millions.
Propriétaires divers.	652,764	194,3
Dº (Inscriptions départementales).	192,767	42,7
Rentes au porteur	329,947	28,6
Caisse des consignations, comptes divers..	1,009	25,9
Rentes mixtes	71,779	7,7
Établissements tontiniers.	421	5,0
Banque de France, fonds à divers.	282	4,6
Compagnies d'assurances	314	2,6
Agents de change.	1,576	1,1
Banquiers	235	0,9

Au 1er janvier 1830, le 5 p. 100 était le fonds principal; mais, ainsi que nous l'avons dit plus haut (Note XXIII, § 2), il avait été créé environ 3 millions de rentes 4 1/2 p. 100 et 34 1/2 millions de rentes 3 p. 100 en faveur des émigrés. A cette époque, les 126,7 millions de rentes 5 p. 100 n'appartenaient qu'à 108,000 propriétaires classés, comme suit, dans un tableau accompagnant le Rapport au roi sur l'administration des finances.

Classement des propriétaires du 5 p. 100 au 1er janvier 1830.

PROPRIÉTAIRES FRANÇAIS ET ÉTRANGERS :	PROPRIÉTAIRES.	RENTES.
Parties au-dessous de 50 francs de rente. .	8,000	393,815
Id. de 50 à 600 fr.	54,170	10,800,000
Id. de 601 à 800.	3,720	2,656,000
Id. de 801 à 1000	3,130	2,911,000
Id. de 1001 à 1200	2,200	2,492,000
Id. de 1201 à 1500.	2,480	3,585,000
Id. de 1501 et au-dess.	11,900	61,577,188
Agents de change, banquiers, etc.	111	2,721,653
Rentes départementales.	12,000	6,919,514[1]
Majorats et remplois de dotations..	184	1,684,097
Légion d'honneur.	1	6,746,225
Caisse des invalides de la marine..	1	4,594,139
Caisse des consignations.	1	2,687,942
Banque de France.	1	2,496,196
Fonds de retraite.	37	1,360,401
Caisses d'épargne, tontines, etc.	13	1,673,464
Communes, établissements publics religieux français	10,000	9,007,885
Établissements étrangers.	14	305,662
Compagnies d'assurances.	9	676,903
Cautionnements.	516	623,334
Caisse du trésor.	1	67,607
Commissions de dépôts et de liquidations. . .	3	530,745
Société hollandaise dite Woomberg.	1	486,205
	108,493	126,786,971[2]

[1] Indépendamment de ces 6,919,514 de rentes inscrites sur les livres des receveurs généraux, il se payait dans les départements, en inscriptions directes, 9,108,000 fr. de rentes.

[2] Le nombre des inscriptions à Paris et dans les départements excédait 200,000. On a indiqué dans cette colonne le nombre des propriétaires d'après des données positives ou par évaluation.

IV. Amortissement de la dette.

Il a été parlé du remboursement, de l'amortissement, du payement, de la réduction ou conversion de la dette au ch. XVIII.

Le § 3 est consacré aux caisses d'amortissement. En France, il y a eu plusieurs essais de caisses d'amortissement de 1749 à la révolution. Il en fut fondé une par la loi de frimaire an VIII (1800) qui fut reconstituée par une loi du 28 avril 1816, modifiée par les lois du 1er mai 1825, 10 juin 1833 et 11 juillet 1866. Les principales dispositions de cette dernière loi sont indiquées à la fin de ce § 3. Voy. une intéressante Notice historique sur les caisses d'amortissement en France, par M. Charles Letort, dans le *Journal des économistes* de mars 1872.

V. Cours de la rente française, à la Bourse de Paris, à quelques époques remarquables, et cours comparatifs.

Le taux de la rente donne la mesure de la confiance qu'on a dans la richesse et la solvabilité et aussi dans la durée du gouvernement existant. Mais les indications de ce thermomètre du marché financier sont sujettes à bien des corrections.

Voir les cours des rentes françaises 5 p. 100 (le pair à 100), à quelques époques remarquables :

1796	2 février, attente de la banqueroute.	0,84
1799	28 septembre, après la réduction des deux tiers	7 »
1799	30 octobre, avant le coup d'État.	11,30
1799	9 novembre (18 brumaire)	
1799	21 novembre, après le coup d'État.	22 »
1801	13 février, le plus haut sous le Consulat. . . .	68 »
1808	13 mai, le plus haut sous Napoléon.	88,15
1814	29 mars, les étrangers à Paris, le plus bas sous Napoléon.	45 »
1825	4 mars, le plus haut sous les Bourbons. . . .	110,65
1830	27 juillet, révolution.	90 »
1831	2 avril, agitation, le plus bas sous Louis-Philippe.	74,75
1844	4 mars, le plus haut sous Louis-Philippe. . .	126,30
1848	23 février, veille de la révolution.	116,10
1848	7 mars, réouverture de la Bourse.	97,40
1848	5 avril	50 »

1848	11 mai, ouverture de l'Assemblée constituante.	74 »
1851	1er décembre	91,60
1851	2 décembre, coup d'État	89,10
1851	3 décembre	90,10
1852	7 janvier, le plus haut avant la conversion en 4 et demi	106,50

Voici maintenant quelques cours du 3 p. 100 :

1851	1er décembre	76,50
1870	En avril le 3 p. 100 était monté à	75,10
1870	1er juillet, il était coté	72,95
1870	15 juillet, après la déclaration de guerre	65,25
1870	Octobre, siége de Paris, plus bas de l'année	50,80
1871	17 mars, la veille de l'insurrection	52,10
1871	20 mars	51 »
1871	29 mai, après l'entrée des troupes	54 »
1872	23 mars	55,80

Voici encore les cours comparés de quelques fonds de divers pays, au moment où nous corrigeons l'épreuve de cette feuille, sur les cotes du 23 mars 1872.

5 0/0	De la confédération du Nord, à la Bourse de Berlin	100 7/8
5 0/0	Américain, à la Bourse d'Amsterdam	97
5 0/0	Russe, à la Bourse de Paris	93 5/8
5 0/0	Français (nouveau, 1870), à la Bourse de Paris	88,95
5 0/0	Italien, à la Bourse de Paris	69,40
5 0/0	Autrichien, converti, intérêts en papier, à la Bourse de Paris	54 1/2
5 0/0	Turc, à la Bourse de Paris	52
3 0/0	Anglais (consolidés), à la Bourse de Londres	93
3 0/0	Hollandais, à la Bourse d'Amsterdam	66 1/4
3 0/0	Français, à la Bourse de Paris	55,80
3 0/0	Espagnol, extérieur, à la Bourse de Paris	31

Voy. *Tableaux des cours des principales valeurs*, du 17 janvier 1797 à nos jours (1861), par M. Alph. Courtois[1].

VI. La dette viagère et autres dettes.

Cette manière d'emprunter va disparaissant. Au 1er avril 1814, la dette viagère représentait une rente annuelle de 13 millions 1/2 ; elle

[1] Paris, Garnier frères, Guillaumin, 1862, in-8° oblong.

n'était plus que 7,2 millions au 1er janvier 1830 ; 2,2 millions au 1er janvier 1848 ; 1,6 millions au 1er janvier 1852 ; et 217,199 fr. au 1er janvier 1870.

La Caisse des retraites pour la vieillesse, créée sous l'impulsion du socialisme réactionnaire de 1850, a introduit un nouvel élément de dette viagère ; mais les rentes ainsi créées n'atteignaient, au 1er janvier 1870, que 5 millions et demi qui, capitalisés sur le pied de 10 p. 100, ne représentaient pas plus 56 millions.

Les pensions des fonctionnaires publics forment donc le principal élément actuel de la dette viagère.

Dans les autres dettes se trouvent le fonds d'amortissement, l'intérêt et le capital des capitaux remboursables déposés aux caisses d'épargne, à la Caisse des dépôts et consignations, ou au Trésor pour cautionnements, etc. Ces cautionnements étant obligatoires et devant être remplacés par d'autres, en cas de mutations dans les fonctionnaires, n'aggravent point la dette flottante.

XXIV

LES EMPRUNTS FRANÇAIS DEPUIS 1815

Le tableau suivant donne le relevé des divers emprunts effectués en France depuis 1815, avec l'indication de ce qu'ils ont produit, des lois qui les ont autorisés et des modes d'émission.

Ne sont pas comprises dans cet état : 1° Des rentes 5 p. 100 appartenant au Trésor à divers titres, notamment celles de l'ancienne Caisse d'amortissement, qui ont été vendues sur la place en 1815, 1817 et 1821 pour une somme de 4,571,697 francs ; 2° une somme de 2,929,000 francs négociée en 1821 et provenant d'achats faits sur la place en 1818 (compte de 1837, page 423).

La somme (*a*) indique la partie réalisée de l'emprunt des 250 millions adjugés en 1847.

Les deux taux (*b*) (*c*) sont des moyennes de prix divers.

Le taux (*d*) est un taux de compensation.

Les taux (*e*) (*f*) sont aussi des moyennes.

La somme (*h*) est le produit approximatif de 604,626 obligations, émises à divers taux et en moyenne à 483 fr. 25 (compte de l'administration des finances de 1862, p. 434).

Nous ne pouvons faire ici l'historique de tous ces emprunts, nous nous bornons à de courtes indications sur les emprunts effectués de nos jours.

Les emprunts directs (en 1854-55) de 250, de 500 et de 750 millions 3 p. 100 nécessités par la guerre de Crimée furent remplis en peu de jours, à cause de diverses circonstances favorables, des avantages offerts aux souscripteurs, et aussi parce que les spéculateurs

LOIS ET DÉCRETS QUI ONT AUTORISÉ LES EMPRUNTS.	DATES des NÉGOCIATIONS.	NATURE des RENTES.	MONTANT des RENTES.	TAUX de la NÉGOCIATION	PRODUIT des EMPRUNTS	MODE DE NÉGOCIATION ET ADJUDICATIONS.
				fr.	millions	
28 avril 1816, art. 117. . . .	1er mai 1816, 1er avr. 1817	5 0/0	6,000,000	57,26 *b*	69,7	Sur la place et à l'étranger.
25 avril 1817.	Années 1817 et 1818. .	5 0/0	30,000,000	57,51 *c*	345,0	Compagnies françaises et étrangères.
6 et 15 mai 1818.	9 mai 1818.	5 0/0	14,925,500	66,50	197,9	Divers souscripteurs.
6 mai 1818.	9 octobre 1818.	5 0/0	12,313,433	67,00	165,0	Maisons Hope et Baring.
6 et 15 mai 1818, 8 mars 1821.	9 août 1821.	5 0/0	9,585,220	85,55	164,0	Mais. Hottinguer, Hope, Delessert, Bagneault. (Adj.)
1821, 1822 et 1823	10 juillet 1823.	5 0/0	23,114,516	89,55	413,9	Maison Rothschild (Adjudication).
19 juin 1828.	12 janvier 1830. . . .	4 0/0	3,134,950	102,07 1/2	80,0	Idem.
			99,073,619			
25 mars 1831	19 avril 1831.	5 0/0	7,142,858	84,00	120,0	Divers banquiers et recev. génér. (Adjudic.).
21 avril 1831.	Emp. national 1831. .	5 0/0	1,021,945	Pair.	20,4	Divers souscripteurs.
1831 et 21 avril 1832	8 août 1832.	5 0/0	7,614,215	98,50	150,0	Mais. Rothschild, Davillers, Hottinguer (Adjud.).
25 juin 1841.	18 octobre 1841. . . .	3 0/0	5,730,659	78,52 1/2	150,0	Rothschild, Hottinguer, Baudon, Saint-Didier et receveurs généraux (Adjudication).
25 juin 1841.	9 décembre 1844. . . .	3 0/0	7,079,646	84,75	200,0	Maison Rothschild frères (Adjudication).
8 août 1847.	10 novembre 1847. . .	3 0/0	2,569,413*a*	75,25	64,4	Idem.
			31,158,734			
31 mars 1837 et 26 juin 1845.	Fonds des caisses d'ép.	4 0/0	8,092,647	Pair.		
9 mars 1848.	Emp. national 1848. . .	5 0/0	1,309,104	Pair.	202,3	Compte courant des caisse d'épargne.
7 juillet, 9 août, 21 nov. 1848.	Compens. aux souscrip. de l'emprunt national.	»	519,283	71,60 *d*	26,1	Divers souscripteurs (Compte de 1850, p. 454.).
24 juillet 1848.	25 juillet 1848.	5 0/0	13,107,000	75,25	197,2	Rentes attrib. aux port. des cert. de l'emp. de 1847
			14,935,387			
11 mars 1854.	Mars 1854.	4 1/2 0/0	4,550,640	92,50	93,5	Souscription publique.
		3 0/0	7,159,590	65,25	155,7	—
31 décembre 1854.	Janvier 1855.	4 1/2 0/0	8,052,120	92,00	164,6	—
		3 0/0	15,857,530	65,25	344,9	—
11 juillet 1855.	Juillet 1855.	4 1/2 0/0	4,389,760	92,25	89,9	—
		3 0/0	31,699,740	65,25	689,4	—
2 mai 1859	Mai 1859.	4 1/2 0/0	573,710	90,00	11,4	—
		3 0/0	25,199,660	60,50	508,1	—
1855 et 1857.	Années 1857, 1858, 1859, 1860 et 1861.	3 0/0	7,942,315	69,10 *e*	182,9	Consolidation de la dotation de l'armée.
9 juin 1857.	31 décembre 1859. . .	3 0/0	4,000,000	75,00	100,0	Traité avec la Banque de France.
12 février 1862.	Conversion des obligat. trentenaires 1862. . .	3 0/0	12,092,520	66,49 *f*	268,0	Émissions à divers taux.
30 décembre 1863.	Janvier 1864.	3 0/0	14,249,339	66,30	314,9	Souscription publique.
1er août 1868.	Août 1868.	3 0/0	19,514,315	69,25	450,4	Idem.
2 août 1868.	Année 1869.	3 0/0	4,000,000	Pair.	»	Conversion des titres mexicains.
			159,281,239			

s'en mêlèrent. L'emprunt de 500 millions pour la guerre d'Italie 1859 fut aussi facilement couvert que les trois précédents. Mais il n'en fut pas de même en Autriche. Un emprunt par souscription, pour la ville de Paris, ne fut pas couvert en 1860 et 1861 ; et en 1865 on a dû avoir recours au système d'obligations à loterie. En 1861, pour 150 millions de francs en obligations trentenaires, on souscrivit pour 2 milliards et demi ; remboursables à 500, émises à 440, elles correspondaient à du 3 0/0. L'emprunt *italien*, qui s'effectuait en 1871, fut couvert et au delà. En 1864, le 6e emprunt français (sous le second empire) de 300 millions pour solder les frais de la guerre du Mexique a été mis en souscription avec autant de succès que les précédents, et le 7e de 450 millions, en 1868, nécessité pour le renouvellement de l'outillage militaire, a donné des résultats encore supérieurs : pour 450 millions de rentes offertes, on a reçu pour 15 milliards de souscriptions, 34 fois plus ! Ce chiffre fantastique a tenu à ce que les souscripteurs, en vue de la réduction qui serait faite de leurs souscriptions, avaient formulé des demandes doubles, triples ou même décuples. Ce succès s'expliquait par les avantages faits aux souscripteurs relativement au prix de la rente à la Bourse, aux délais accordés, à la stagnation du capital par suite de la situation du marché financier. Il n'en témoigne pas moins dans une certaine mesure de la richesse générale et du crédit de l'État. Mais le gouvernement impérial se faisait illusion en voyant dans ces chiffres la mesure de l'attachement des citoyens pour la dynastie, et l'opinion publique se faisait illusion en pensant que cet entrain vers l'emprunt était un effet du patriotisme. Voy. au ch. XVIII, ce que nous avons dit au sujet de cette chimère. Voy. aussi une Note XX, § 5, un relevé des emprunts et des expédients financiers sous l'empire.

C'est le mode d'adjudication qui a été employé pendant la restauration et le gouvernement de Juillet ; mais à partir de 1848, le mode de souscriptions publiques a complétement prévalu.

Ce mode, préconisé dès 1830, n'avait pas réussi à cette époque, parce qu'on se figura alors qu'on pouvait émettre l'emprunt au pair et qu'il serait souscrit par patriotisme. L'emprunt *national* de 1830 ne produisit que 20 millions. L'emprunt *national* de 1848 avorta complétement pour la même raison. Ce qu'il faut aux prêteurs, c'est un prix d'émission qu'ils croient susceptible de

monter et de laisser de la marge à la spéculation[1]; c'est la confiance dans la durée de la tranquillité, condition indispensable pour la hausse. Dès l'ouverture de la guerre avec l'Allemagne, le gouvernement impérial se voyait obligé de recourir à l'emprunt et au papier de la Banque de France. Après la catastrophe de Sedan et pendant l'invasion, la délégation du gouvernement de la défense nationale envoyée à Tours négociait un emprunt à Londres. Ensuite pour commencer à payer les Prussiens et les autres frais de la guerre, l'Assemblée nationale a autorisé le pouvoir exécutif (M. Thiers) à procéder à la souscription d'un emprunt au chiffre inouï de 2 milliards en attendant un autre emprunt plus colossal encore qui libérera le territoire des hordes étrangères.

A la fin de 1871, les ressources extraordinaires étaient les suivantes; nous prenons le chiffre de l'exposé des motifs du budget de 1872 par M. Pouyer-Quertier, ministre des finances.

	PRODUIT.	DETTE annuelle
Produit de l'emprunt des 750 millions souscrit en août 1870.	804,5	39,5
Produit de l'emprunt des 250 millions négocié à Londres, en novembre 1870.	208,9	15
Avances de la Banque en billets.	1,530	9,1
Produit de l'emprunt des 2 millards souscrit le 27 juin 1871.	2,225	138,9

L'impôt de 750 millions 3 p. 100 a été souscrit, le 23 et 24 juin 1870, à 60 fr. 60. Celui de Tours, à 6 p. 100, a été négocié en novembre 1870 à 85, ce qui correspond à du 3 pour cent à 42 1/2; mais il faut dire qu'il est trentenaire, c'est-à-dire amortissable à court terme. L'emprunt de 2 milliards, à 5 p. 100, a été souscrit le 27 juin 1871 à 82, 50. Pour l'impôt français de 750 millions, les souscriptions ont dépassé la somme demandée comme dans les emprunts précédents, tandis que l'emprunt prussien de moitié moindre (100 miltions de thalers, 375 millions) trouvait plus lentement des prêteurs.

Pour les 2 milliards, il en a été souscrit près du double, 2 mil-

[1] Dufresne Saint-Léon cite un emprunt de rentes viagères, sous l'ancien régime, resté ouvert pendant deux ans sans succès, et qui fut très-demandé aussitôt que des spéculateurs eurent souscrit la totalité. C'est l'histoire des pommes de terre, que personne ne voulait manger, et que l'on finit par voler, dès qu'on les vit gardées par des gendarmes.

liards et demi à Paris et plus d'un milliard dans les départements. Ce succès à peine espéré, étant donné l'énormité de la somme et les malheurs de la France, a produit une grande sensation en Europe. Les étrangers, les Prussiens eux-mêmes ont contribué à ce résultat qui témoigne de la confiance que la situation matérielle et morale de la France a continué à inspirer malgré les dépenses exagérées de l'empire, les désastres de la guerre, la voracité des Allemands et les folies des communards. Une partie de l'honneur de cet heureux événement revient à la manière habile dont M. Thiers a su tourner, au début de sa présidence, les écueils parlementaires à Bordeaux et à Versailles, réorganiser la force publique et surmonter l'insurrection ; le succès eût été bien plus notable si, dans sa politique économique, il n'avait pas ignoré ou dédaigné les progrès de la science financière appliquée par les Turgot, les Huskisson, les Robert Peel, les Cavour, les Gladstone.

XXV

L'ORGANISATION FINANCIÈRE, LE BUDGET ET LA DETTE EN ANGLETERRE[1]

I. Organisation financière en Angleterre. — Contrôle des dépenses.

L'administration des finances, en Angleterre, se fait au moyen d'administrations, offices ou bureaux, les uns dépendant du ministre des finances, les autres tout à fait séparés. A la tête de ces administrations se trouvent tantôt des commissions, tantôt des chefs de service ou directeurs. Le premier ministre, en Angleterre, chef du cabinet, porte le vieux titre de premier lord de la trésorerie[1]; mais la direction effective de l'administration des finances appartient au chancelier-sous-trésorier de l'Échiquier, toujours membre du parlement. C'est lui qui propose et soutient le budget à la chambre des communes. La banque administrative est dirigée par le collége des lords commissaires du Trésor, composé du premier lord, du chancelier, de trois lords *juniors* (un Anglais, un Écossais, un Irlandais), et de trois secrétaires qui font le travail, l'un des revenus, l'autre des dépenses et le troisième du personnel. On a fait depuis trente ans dans l'administration des finances, comme dans presque toutes les branches de l'administration anglaise, de nombreuses réformes. C'est ainsi qu'on a séparé la justice du service administratif, c'est-à-dire que la cour de l'Échiquier constitue maintenant un tribunal indépendant de l'Échiquier (*Exchequer*)[2]; — qu'on a séparé et simplifié les administrations des impôts, des douanes, des domaines, etc.; — que le service des caisses a été dé-

[1] Voy. les documents indiqués note I, § 5.
[2] Voy. l'étymologie de ce mot, p. 27, note.

taché de l'administration courante (1834) ; — que la banque d'Angleterre fait, moyennant salaire, le service du Trésor, recevant des ministères les revenus publics qui leur arrivent, payant les dépenses sur les assignations des ordonnateurs compétents, ainsi que les intérêts de la dette, et adressant, à cet effet, au bureau du contrôleur général un état journalier de ses payements et un état hebdomadaire des rentrées.

Le bureau du contrôleur général (*comptroller general*), dirigé par un fonctionnaire nommé à vie, qui ne peut avoir un siége au parlement, et qui n'est responsable que devant les deux chambres réunies, veille à ce que les assignations pour payements soient en parfaite conformité avec les résolutions des chambres. La banque ne paye que sur son contre-seing. Sur son refus de contrôle, la trésorerie peut en appeler à la cour du banc de la reine. Il dirige l'émission et le remboursement des bons de l'Échiquier, qui ne peuvent être émis que sur un warrant de la Trésorerie. Il est en outre le gardien des types, des poids, mesures et monnaies.

Tous les ans, le parlement anglais termine sa session en votant un bill dans lequel toutes les allocations d'argent faites à la couronne par la chambre des communes sont réunies et revêtues de la sanction législative. En vertu de cette loi, le contrôleur général de l'échiquier fait ouvrir des crédits au compte des diverses administrations pour chaque allocation séparée votée par le parlement. Ces crédits sont ouverts à la Banque d'Angleterre, qui perçoit ces impôts pour le gouvernement, au compte du contrôleur général de l'Échiquier. Le contrôleur, de son côté, ne fait ouvrir de crédits que sur des mandats signés à cet effet par le souverain.

Par suite de cette opération ainsi contrôlée, le pouvoir exécutif ne peut introduire aucune modification dans chaque allocation faite par le parlement, qui demeure séparée et distincte, et chaque ministère ne peut, en règle générale, dépenser plus que la somme spéciale qui lui a été allouée par la législature pour un objet déterminé. Il y a toutefois une exception à cette règle. Le Trésor peut modifier les allocations faites pour l'armée et la marine, à la condition que les virements introduits dans les détails du crédit ne viennent pas changer par un excédant la somme totale votée pour l'ensemble par le parlement, et qu'il soit d'ailleurs rendu compte

au parlement des causes de ces modifications dans la session suivante.

En dehors des allocations de crédits spéciaux pour des objets déterminés, il est ouvert chaque année au gouvernement anglais, sous le titre de crédit général pour objets divers, un crédit de 100,000 liv. st. dont il doit également être rendu compte au parlement. Cette allocation pour objets divers et le capital de 2 millions sterling environ de la caisse du commissariat qui représente les opérations de la Banque de la trésorerie sont les seules sommes en Angleterre qui ne soient pas sous le contrôle absolu de la législature du pays. Aussi, dans le cas où une éventualité financière imprévue vient à se produire, comme cela est arrivé lorsqu'on décida que les funérailles du duc de Wellington seraient payées sur les fonds de l'État, il n'y a d'autre alternative que de convoquer le parlement pour obtenir des fonds.

Le bureau du payeur général (*pay-master general*) effectue les payements des services civils, les payements en grand aux payeurs des régiments de l'armée de terre et les payements en détail aux payeurs de bureaux établis dans quatre ports.

Une cour des comptes (*audit office*), composée de commissaires spéciaux, d'inspecteurs, examinateurs ou reviseurs des comptes, est chargée de la révision des comptes et payements relatifs à la gestion des deniers publics : pour cela elle reçoit les comptes et états du contrôleur général, des administrations civiles et militaires. Elle peut appeler devant elle toutes les personnes ayant le maniement des deniers de l'État.

En vertu d'une loi de 1829 qui a supprimé la caisse d'amortissement [1], un bureau spécial fonctionne pour appliquer annuellement un quart de l'excédant des revenus à la réduction de la dette, sous la direction d'un contrôleur général et avec l'assistance d'une commission dont fait partie le chancelier de l'échiquier et le président de la chambre des communes. Mais les votes du parlement ont, la plupart du temps, rendu cette réduction nominale. Le bureau peut vendre des rentes viagères et éteindre une somme correspondante

[1] Voy. ch. XVIII, § 3.

de consolidés. Il place à la Banque d'Angleterre, avec intérêt, les fonds des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels, dont celle-ci contrôle les comptes et les statuts.

La monnaie est fabriquée, en Angleterre, par une régie gouvernementale (*royal mint*) qui remplace, depuis 1851, la corporation des monnayeurs, et à la tête de laquelle se trouve le maître monnayeur [1].

Une caisse d'avances pour travaux publics (*public-worksloan-office*, créée en 1817, est destinée à faire, avec l'autorisation du parlement, des avances à des entreprises de mines, de pêcheries, etc., qui ont un caractère d'utilité publique.

Trois grandes administrations financières sont indépendantes du ministère des finances, c'est-à-dire de la Trésorerie : les administrations des douanes, des revenus intérieurs et des postes.

L'administration des douanes, à la tête de laquelle se trouve une commission spéciale, administre les douanes dans le Royaume-Uni et aux colonies, au moyen d'un grand bureau siégeant à Londres. Cependant les nominations des nombreux agents (11,300) sont faites par les lords de la trésorerie, sur la présentation de l'administration des douanes.

L'administration des revenus intérieurs est de création récente. En 1849, on a réuni sous une seule administration du revenu intérieur (*inland revenue*), les contributions indirectes, le timbre, l'impôt sur le revenu et d'autres droits, en vue de simplifier les services et d'opérer des économies d'administration.

L'administration de la poste, dirigée par un *post master general*, organise et gère les services postaux du royaume et des colonies, traite avec les chemins de fer et les entreprises des bateaux et fait les projets de transaction avec les autres États.

II. Produit des divers impôts en Angleterre.

Les principaux éléments du budget des recettes en Angleterre sont actuellement les douanes, les contributions indirectes ou

[1] Voy. ce qui est dit sur la fabrication des monnaies, dans le *Traité d'écon. polit.*, chap. XVII, § VII.

l'*excise*, que nous avons traduit par accise, le timbre et l'enregistrement, l'*income tax* ou impôt sur le revenu, divers impôts groupés sous le nom d'*assessed tax* (droits assis), impôt direct comprenant l'impôt foncier (*fund tax*, ancien *land-tax*), les droits sur les successions, des impôts dits de luxe en France, sur les domestiques, les chevaux, les voitures, les chiens, etc.

Le produit net des diverses contributions, dans chacun des trois royaumes, pendant l'année finissant au 31 mars 1869, est indiqué dans le tableau suivant extrait du rapport de M. Goschen.

Produits des impôts en millions sterling [1].

	ANGLETERRE	ÉCOSSE	IRLANDE	ROYAUME-UNI.
Douanes	16,95	3,32	2,13	22,42
Excise	13,13	3,89	3,44	20,47
Timbre et enregistrement.	7,81	84	58	9,24
Impôts sur la propriété immobilière	3,28	20		3,48
Income-tax	7,37	71	52	8,62
Total	48,56	8,97	6,70	64,25
Postes	3,84	39	31	4,55
Domaines	37	2	4	44
Recettes diverses	3,19	6	10	3,35
Contributions intérieures, au 2 février 1870	55,97	9,43	7,16	72,60
au 2 février 1871				75,43
au 2 février 1872				69,94

Il est à remarquer que l'Inde a un budget à part, et que les autres colonies, le Canada, le Cap, etc., s'administrent elles-mêmes.

Le taux de l'*income tax* a été de 4 deniers pour 1870-71, de 5 deniers pour 1869-70 et 1867-68. Depuis 1864, le tarif est uniforme pour tous les revenus; on perçoit l'impôt sur les revenus de 100 livres et au-dessus, sur les sommes entières, et sur les revenus de 200 livres et au-dessus, sur les sommes diminuées d'un minimum de 60 livres ou 1,500 francs.

Voy. Note XI, § 1, et Note XIII, § 3.

[1] La livre sterling vaut 25 fr. 22 c., intrinsèquement, au pair.

Les revenus de la douane ne portent que sur huit articles principaux : les sucres et sirops, les thés, les cafés, les spiritueux, les vins, les tabacs, les grains et farines.

Les revenus de l'excise ne sont fournis que par les spiritueux, les bières ou liqueurs faites avec le malt et les patentes des marchands de ces produits.

Les 22 millions sterling indiqués ci-dessus pour 1870-71 ont été produits à la douane de la manière suivante : 6,5 millions pour les tabacs, — 5,5 pour les sucres et sirops, — 4,3 pour les spiritueux, — 2,5 pour les blés, — 1,5 pour les vins, — 0,9 pour les grains et farines, — 0,3 pour les cafés, — 0,6 pour les autres articles d'importation.

Les 20 millions de l'excise ont été fournis : 10,5 par les spiritueux, — 6,5 pour les boissons à bière de malt, — 2,6 pour les patentes et 0,7 pour les autres recettes.

En groupant séparément les charges de la propriété mobilière et celles de la propriété immobilière, M. Goschen a trouvé les proportions suivantes pour cent.

	PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE	PROPRIÉTÉ MOBILIÈRE
	0/0	0/0
Angleterre.	14,23	85,77
Ecosse.	7,08	92,92
Irlande	6,84	93,16
Royaume-Uni. . . .	12,47	87,53

Il comprend dans les impôts sur la propriété immobilière : les trois quarts des timbres sur actes, les droits de succession, les deux tiers des droits sur les assurances contre l'incendie, l'*income tax* sur les fermages et loyers (cédule A) entrant pour 3 millions sterling dans le total ci-dessus, et enfin le *fund tax* entrant pour 1 million dans le total ci-dessus.

Il comprend dans les impôts autres que ceux sur la propriété immobilière les douanes, l'excise, les droits de timbre et les cédules de l'*income tax* autres que la cédule A.

En relevant séparément les *taxes locales* qui ont été payées cette même année 1868-69, M. Goschen a trouvé :

	MILLIONS STERLING
Pour l'Angleterre.	20,52
Pour l'Écosse	2,00
Pour l'Irlande	2,56
Pour le Royaume-Uni. . .	25,15

dont trois quarts sont perçus directement en taxes à trois pour cent et un quart en péages et droits indirects.

Le lecteur trouvera le détail de ces calculs et de ces relevés dans les annexes faisant suite aux discours de M. Wolowski, sur l'*impôt sur le revenu*[1].

Nous le renvoyons aussi à l'ouvrage de MM. Fisco et van der Straeten, indiqué Note I, § 3, nous bornant à reproduire de notre 2e édition le montant des taxes supportées par un petit liquoriste dont le loyer s'élevait à 1,100 francs en 1857.

	LIVRES.	SHILLINGS.
Assessed taxes.	1	19
Droits pour les pauvres	8	0
Droits pour les égouts.	1	3
Droits pour le pavage et l'éclairage.	0	11
Droits pour les eaux..	2	6
Droits pour la police..	0	11
	14	10

Soit 350 francs, environ le tiers du loyer.

Voyez pour l'importance des charges de la propriété foncière en Angleterre, Note XXX, § 1.

Voyez, pour plus de détails sur la statistique financière de la Grande-Bretagne *Statistical abstracts for the United Kingdom*, et *Financial accounts*[2], publications annuelles pour le parlement.

III. La dette en Angleterre.

A. Smith disait il y a cent ans (1775) : « Ce fut dans la guerre qui commença en 1688, et qui fut terminée par le traité de Ryswyk, en 1697, que furent jetés les fondements de cette dette énorme qui pèse aujourd'hui sur la Grande-Bretagne[3]. »

[1] Paris, Guillaumin, 1872, in-8° de 56 p.

[2] Le premier in-8°, le deuxième in-4°. Londres, Eyre et Spottiswoode.

[3] Liv. V, ch. III.

Au 31 décembre 1697, la dette fondée ou non fondée se montait à 21,517,742 livres ou 540 millions de francs.

Adam Smith a conservé les détails du développement de cette dette jusqu'au moment où il écrivait.

Au 5 janvier 1775, la dette fondée était à 125 millions de livres; la dette non fondée à un peu plus de 4 millions; les deux réunies à 129 millions, environ 4 milliards de francs.

Les guerres avec la révolution française avaient accru cette dette de 7 milliards et demi, sans compter celle d'Irlande[1]. Elle était, en 1800, de 12 milliards 109 millions (intérêt 504 millions); après les guerres avec l'empire, elle avait pris les proportions qu'elle a conservées depuis.

La dépense, pour 1801, était portée à 1,723 millions de francs, somme aussi élevée que la dépense d'aujourd'hui avec une population beaucoup moindre, 17 millions d'habitants au lieu de 28 (Voy. chap. XVI, § 9).

La dette anglaise est actuellement (1871) de 20 milliards de francs, dont 18 et demi en rente perpétuelle, et 1 et demi en annuités.

Elle a peu varié depuis quinze ans; mais elle va décroissant dans une certaine proportion, comme l'indique le tableau suivant, en millions de livres sterling.

ANNÉES finissant au 31 mars.	DETTE perpétuelle.	ANNUITÉS capitalisées à 3 0/0.	DETTE flottante.	TOTAL en millions de livres.
1857	780,1	27,5	27,9	835,6
1860	785,9	19,7	16,2	821,9
1865	775,7	25,4	10,7	811,9
1870	740,7	53,1	6,7	800,6
1871	731,3	57,9	6,0	795,3

Il y a quelques années, en 1859, le nombre des rentiers de l'État s'élevait à 266,719. Ce nombre se répartissait ainsi qu'il suit d'après la quotité de la rente qu'ils touchaient :

[1] 7,434, Rapport de M. Addington, successeur de Pitt. M. William Newmarck a donné le détail de ces emprunts dans *On the loans raised by M. Pitt*. Londres, E. Wilson, 1855, in-8°.

	QUOTITÉ de la rente. Liv. st.	NOMBRE des rentiers.
N'excédant pas	5	93,296
Id.	10	44,020
Id.	50	86,312
Id.	100	22,663
Id.	200	12,668
Id.	300	3,627
Id.	500	2,367
Id.	1,000	1,168
Id.	2,000	375
Au-dessus de.	2,000	229

Voyez plus haut, à la fin du paragraphe 1, comment il est procédé à la réduction de la dette.

XXVI

BUDGET, IMPOTS ET DETTE AUX ÉTATS-UNIS

I. — Budget et impôts.

Avant la guerre civile qui a duré quatre ans, du commencement de 1861 au commencement de 1865, les recettes qui ont pu faire face aux dépenses ordinaires de la fédération provenaient presque exclusivement des douanes. Une fois la guerre commencée, les tarifs des douanes ont été multipliés et élevés ; on a établi l'*income-tax*, et il a été créé une série d'impôts directs et indirects, pour faire face aux dépenses, aux obligations à court terme et à l'intérêt de la dette.

Voici l'état des principales recettes et des emprunts pendant les dernières années finissant au 30 juin, en millions de dollars [1].

	1859	1866	1867	1868	1869
Douanes.	53,18	179,04	176,41	164,46	180,04
Vente et taxes. .	1,77	0,66	1,16	1,34	4,02
Impôts directs .	»	1,97	4,20	1,78	0,76
Droits intérieurs.	»	309,22	266,02	191,08	158,35
Divers	1,01	67,11	42,82	46,94	27,75
Emprunts. . . .	20,77	712,85	640,42	625,11	238,67
	76,73	1270,88	1131,06	1030,74	609,62

Parmi les droits intérieurs (*internal duties*), se trouve l'*income-tax*, sur lequel il a été donné quelques détails plus haut (Note XI, § 1) ; le tout formant ce qui a été appelé le revenu intérieur (*internal*

[1] Le dollar vaut 5 fr. 34 c. (Loi du 18 janvier 1837.)

revenue) par opposition aux douanes. Dans les emprunts se trouvent compris les bons du Trésor et toute autre dette flottante.

En 1866, l'*income-tax* a produit un maximum de recettes de 73 millions de dollars.

Les autres droits sont des impôts indirects perçus sur la plupart des produits dont la liste a été reproduite dans l'*Annuaire de l'économie politique* pour 1866.

Il est à remarquer que les emprunts faits après la période de guerre ont pour objet le payement ou pour mieux dire la conversion de la rente. (Voy. plus loin au § 2.)

Dans l'exercice 1859-60, que nous donnions dans notre 2e édition, le revenu des douanes était porté à 53,18 millions de dollars; mais il diminuait dans l'exercice suivant, à cause de la diminution des impositions par l'effet de la guerre, pour remonter ensuite, par l'effet de l'élèvement des tarifs, au point de produire plus du triple et près du quadruple en 1869. Les droits de douanes n'ont toujours été payables qu'en or.

Le budget de 1869, à partir duquel les dépenses ont pris des proportions plus normales, mais supérieures à celle de dix ans auparavant, se décompose comme suit :

	1859	1869
	Millions de dollars.	Millions de dollars.
Administration civile . . .	6,14	12,44
Extérieur	1,16	8,36
Marine	11,51	20,00
Guerre	16,40	78,50
Pensions.	3,95	28,47
Indiens	»	7,04
Services divers.	20,65	35,66
Dette, rachat, intérêt. . .	17,61	394,28
	77,46	584,77

Dans le service extérieur pour 1869 se trouvent compris 7,2 millions de dollars payés à la Russie pour la presqu'île d'Alaska. Dans le budget de 1859, le département des Indiens devait être compris dans les services divers avec la poste, la douane, les phares, les fanaux et bouées, les bâtiments de douanes et les entrepôts, les ventes de terres publiques, la surveillance des côtes, l'hôpital de la marine, etc.

Dans ce qui précède, il n'est question que du budget fédéral; pour connaître les recettes et dépenses des services publics dans l'Union, il faudrait ajouter les budgets des États, ceux des comtés et des villes.

II. — La dette fédérale aux États-Unis.

La dette fédérale commença avec l'indépendance des États : noble origine. Sur environ 140 millions de dollars dépensés pour la guerre défensive, la moitié fut fournie par les taxes extraordinaires, et le reste par des émissions de bons et des emprunts qui furent constitués à l'état de dette générale, à l'époque de la paix, en 1783. Plus tard la guerre déclarée à l'Angleterre (1812) augmenta la dette de 85 millions de dollars; en 1816, la dette s'élevait à 127,4 millions de dollars; vingt ans après, en 1835, *la dette fédérale était éteinte* par les excédants des recettes sur les dépenses.

Le Rapport au congrès sur les finances, du 9 novembre 1848, constatait que, de 1790 à 1848, l'Union a remboursé une dette de 500 millions de dollars.

Malheureusement la crise commerciale de 1837-38, en faisant baisser le revenu des douanes et de la vente des terres, força le trésor fédéral à recourir aux emprunts, à l'émission de bons. Puis vinrent les guerres avec les Indiens, les achats de territoire et la guerre du Mexique, qui reconstituèrent une dette évaluée à 68 millions à la fin de 1852, tant consolidée que flottante, c'est-à-dire à une année de recettes ordinaires. Cette dette se trouvait réduite, en 1857, à 25 millions de dollars. Depuis elle avait presque doublé de nouveau, par suite de l'insuffisance des recettes douanières, fortement atteintes par la crise et la stagnation commerciales.

Nous disions dans la 2e édition, en 1862 : « Par suite de la guerre civile qui a éclaté, en 1861, par l'odieuse folie des États à esclaves, et qui se continue par l'inintelligente politique des États du Nord (à l'imitation des États centralisateurs d'Europe, au grand désavantage des populations d'Amérique et d'Europe, et, je le crains, au grand détriment de la liberté des esclaves, d'une part, et de la liberté des échanges, d'autre part), les États du Nord de l'Amérique n'auront bientôt plus rien à envier pour la dette et pour les charges annuelles à l'Europe. »

Cette prédiction ne s'est heureusement pas accomplie pour les esclaves; mais la liberté commerciale a sombré, la dette est devenue énorme, et le résultat qui pouvait d'ailleurs être obtenu par une transaction financière n'est pas en proportion avec le nombre d'hommes sacrifiés, avec la masse de richesses anéanties, avec les crimes commis contre la civilisation.

En effet, on a calculé que la guerre, commencée au printemps de 1861 et finie au printemps de 1865, avait coûté en quatre ans, au Nord, 4,172 millions de dollars; en y ajoutant ce qu'elle a coûté au Sud, les dettes contractées par les États, les dommages causés aux propriétés, on est arrivé à une somme double ou environ à 43 milliards de francs; or le rachat des esclaves eût coûté 2 à 3 milliards de francs!

La dette, qui n'était que de 400 millions de francs au début de la guerre, atteignait le chiffre de 15 milliards en 1865: le seul exercice de 1864-65 l'avait accrue de 9 milliards; mais, dès l'année suivante, elle était déjà diminuée de 550 millions, ou plus d'un demi-milliard de dollars.

Cette dette était :

			Millions de dollars.
au	4 mars	1861 de. . . .	74,9
	1er juillet	1862	514,2
	30 septembre	1863	1222,1
	14 juin	1864	1719,3
	31 décembre	1865	2807,3
	30 juin	1866	2783,4
	30 juin	1867	2692,1
	30 juin	1868	2636,3
	30 juin	1869	2489,0

Les financiers politiques des États-Unis ont fait adopter pour payer les frais de la guerre de sécession le système des titres amortissables en cinq, dix, vingt ou quarante ans, qui fera payer en partie à la génération contemporaine ses fautes ou ses malheurs.

Ces emprunts ont été faits sous diverses formes: celle d'emprunts proprement dits, désignés par la date ou par le chiffre du taux et celui de la durée[1]; celle de billets du Trésor et de billets des États,

[1] Cinq-vingt, 5-20, dix-quarante, 10-40, désignent des emprunts qui doivent être remboursés en 20 et 40 ans, mais que le Trésor peut rembourser après 5 et 10 ans.

à diverses échéances; celles de certificats de la dette, d'obligations au fonds d'amortissement, d'obligations à diverses compagnies, de bons de poste, de billets de banque, etc., sous les noms de *dollars*, de *bonds* (bons), de *greenbacks* (dos vert), de *currencies* (circulation postale), etc. Le nom de greenback a plus particulièrement désigné le papier-monnaie.

En 1867, un peu plus de la moitié de cette dette était payable en or, un tiers en papier à cours forcé et un quart ne portait pas intérêt; depuis, les payements en or sont allés en augmentant, et les payements en papier-monnaie en diminuant. Au 1er janvier 1870, le chiffre de cette dernière espèce de dette ne s'élevait plus qu'à 60 millions de dollars; au 1er août 1869, le papier-monnaie proprement dit n'était plus que de 23,3 millions de dollars ou 125 millions de francs. (Voy. Note XVII, § 4.)

La grande émission de titres de toute espèce, plus l'incertitude des événements ont d'abord produit une grande baisse dans la valeur de ces titres ; mais comme après la cessation de la lutte, on a licencié les corps d'armée, vendu les navires de guerre, réduit les dépenses et commencé le remboursement de la dette, la valeur des titres qui étaient placés en Europe pour une notable partie n'a pas tardé à progresser en hausse. En 1864, le 6 p. 100, par exemple, se cotait à New-York à 38; il était remonté au pair six ans après, pour le dépasser ensuite.

Il ne faut pas oublier que pendant que le Nord procédait aux émissions dont nous venons de parler, les États confédérés empruntaient à leur tour des sommes analogues. Leur dette s'élevait à 556 millions de dollars au 1er janvier 1863; à près du double, 1148 millions de dollars, au 1er octobre 1864.

A propos des États du Sud, nous conservons ici l'indication suivante insérée dans la 2e édition et se rapportant aux États à esclaves à la veille de leur folle entreprise.

Les seize États sans esclaves, savoir : Californie, Connecticut, Illinois, Indiana, Iowa, Maine, Massachusetts, Michigan, New-Hampshire, New-Jersey, New-York, Ohio, Pennsylvanie, Rhode-Island, Vermont, Wisconsin, avaient avant la guerre civile (1860), une dette de 123,7 millions de dollars, nécessitant un intérêt de 5,8 millions de dollars.

Dans ces chiffres, New-York, l'État empire, comme on dit en Amérique, entrait pour 38,3 millions dans la dette payant un intérêt de 1,1 ; — la Pennsylvanie venait immédiatement après, entrant pour 39,1 dans la dette, payant un intérêt de 1,9.

Les quinze États à esclaves, savoir : Alabama, Arkansas, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Delaware, Floride, Georgie, Kentucky, Lousiane, Maryland, Mississipi, Missouri, Tennessee, Texas, Virginie, avaient une dette de 125,5 millions de dollars, nécessitant un intérêt de 4,7 millions de dollars.

La dette en bloc ne s'élevait qu'à six fois le revenu annuel ; la dette des États libres seulement à quatre fois le revenu ; mais celle des États à esclaves s'élevait à plus de neuf fois le revenu. L'intérêt ne prenait que le cinquième des recettes des premiers, et le tiers des recettes des autres.

XXVII

TABLEAUX COMPARATIFS DES IMPOTS, DÉPENSES ET DETTES DES DIVERS PAYS

Les budgets des divers pays se ressemblent dans la généralité de leurs éléments. Un petit nombre se distinguent par des caractères propres. Ainsi le budget de l'Angleterre et celui des États-Unis se font remarquer par l'importance du produit des douanes ; celui de l'Angleterre par l'importance de l'impôt sur le revenu ; celui des États-Unis par le peu de dépenses en armements militaires ; dans celui du Pérou, les recettes consistent presque exclusivement dans la vente du guano des Chinchas, qui donnait, en 1870, 114 millions de francs sur 120 millions de recettes.

Voy. pour les budgets des divers pays les Annuaires et particulièrement l'*Annuaire de l'économie politique et de la statistique*[1], qui publie tous les ans des relevés plus ou moins détaillés des dépenses et recettes de chaque État, le montant de la dette, etc. ; — le *Statistical tables relating to the foreign countries*, contenant des renseignements recueillis pour le parlement[2].

I. Produits comparés des principaux impôts dans les divers États.

Les six tableaux suivants sont extraits de la *Statistique de la France comparée avec les autres États de l'Europe*, par M. Maurice Block. Ils ont été dressés d'après les budgets les plus récents au

[1] De 1845 à 1855, par MM. Guillaumin et Joseph Garnier ; — de 1856 à 1864, par MM. Guillaumin et Maurice Block ; — depuis 1865, par M. Maurice Block ; chaque année, 1 fort vol. in-18, Paris, Guillaumin.

[2] Londres, Eyre et Spottiswoode, in-4°.

moment de la publication de cet ouvrage[1]. — Bien que de notables changements se soient produits depuis dix à douze ans, nous pensons que ces rapprochements présentent encore de l'intérêt à plusieurs égards. Nous n'en avons pas rencontré d'analogues plus récents. Mais fussent-ils plus nouveaux, ces chiffres ne pourraient être donnés que comme des indications générales et non comme moyens de comparaisons exacts; car les éléments de ces divers totaux diffèrent souvent beaucoup d'un pays à l'autre : les impôts ne sont pas partout de même nature, et les systèmes de classification budgétaire varient selon les pays.

La première colonne exprime des millions de francs.

Contributions directes.

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France (1850)	46,04	25,09
Autriche	23,03	34,02
Bavière	15,3	18,05
Belgique	32,3	22,00
Danemark	5,8	12,06
Espagne	138,0	28,07
Grande-Bretagne	37,6	4,03
Income-tax	400,7	22,02
Pays-Bas	41,5	22,03
États-Sardes (av. 1859)	26,2	18,80

Impôt foncier.

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France (1856)	269,4	15,2
Angleterre (*land and assessed taxes*)	77,5	4,5
Russie (en argent et en nature)	125,3	11,4
Autriche	153,3	22,9
Prusse	37,5	8,4
Bavière	10,0	12,0
Belgique	18,9	13,3
Pays-Bas	21,5	13,8
États-Sardes	16,7	11,25
Espagne	81,0	18,2
Portugal	6,8	9,3
Suède	8,4	28,5

Pour la France, on ajouté le produit de la contribution person-

[1] 2 vol. in-8°, 1860. Voy. 1er vol., p. 365, 370 et suivantes.

nelle mobilière (42,5) et celui des portes et fenêtres (68,9), y compris les centimes additionnels ; — pour l'Angleterre, on a pris les rendements de l'income-tax ; — pour la Prusse, l'Einkommensteuer ou impôt sur les revenus, donnant 3,118,000 thalers et le Classensteuer produisant 10,199,000 thalers ; — pour le Portugal, la taxe de 4 p. 100 sur les revenus des maisons.

Impôt personnel, mobilier et sur le revenu.

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France (1850)	111,4	6,3
Angleterre	400,0	22,2
Russie (capitation)	79,3	7,2
Autriche	22,5	3,3
Prusse	49,9	11,1
Bavière	1,1	1,3
Belgique	9,8	6,9
Hollande	13,8	8,9
États-Sardes	3,5	2,5
Portugal	0,2	0,3

Patentes.

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France (1859)	65,5	3,6
Russie	30,0	1,8
Autriche	15,0	3,7
Prusse	10,9	2,4
Bavière	2,1	2,6
Belgique	3,8	2,7
Hollande	5,5	3,6
États-Sardes	3,0	2,3
Espagne	11,0	2,5
Portugal	1,0	1,5

Impôts indirects (boissons, tabacs, sels).

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France	455,7	25,1
Angleterre (excise)	465,5	25,7
Russie	411,6	37,3
Autriche	218,0	32,4
Prusse	50,3	11,1
Bavière	17,3	21,7
Belgique	22,1	16,2
Hollande	60,9	39,1
Piémont	35,5	25,4

Impôts indirects (boissons, tabacs, sels) (*suite*).

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
Espagne	262,0	59,1
Portugal (approximativement)	36,4	50
Danemark	16,4	66
Suède	6,3	20,5
Norwége	2,9	14
Deux-Siciles (approximativement)		66

Droits de douane.

	MILLIONS.	P. 100 DU REVENU.
France (1859)	202,3	11,41
États-Unis	319,3	93,07
Norwége	11,0	59,02
États-Romains	41,5	55,73
Suède	10,9	36,12
Suisse	5,8	35,43
Grande-Bretagne	500,4	32,70
Hanovre	14,0	25,84
Saxe	5,0	15,31
Bavière	71,0	13,36
États-Sardes	17,0	12,75
Russie	174,0	11,35
Espagne	40,0	10,56
Prusse	43,5	9,88
Belgique	13,0	8,52
Autriche	51,3	7,65
Wurtemberg	4,0	5,15
Pays-Bas	7,5	3,95

Pour la France, on n'a point compris dans ce total le produit des droits de navigation et de l'impôt du sel perçu dans les départements frontières par l'administration de la douane.

Partout un petit nombre d'articles produit la majeure partie des recettes : en Angleterre, le thé, le sucre, le tabac, les spiritueux, le vin ; — en France, le sucre, le café, le coton ; — dans le Zollverein, le café, le sucre, le tabac, le fer ; — en Autriche, le sucre, le café, le vin ; — en Russie, le thé, le sucre, le vin, les soieries ; — en Espagne, le sucre, la morue, les tissus de laine, le cacao ; — dans les États-Sardes, le sucre, les tissus de coton, le vin ; — dans les États Unis, le sucre, les tissus de laine, les tissus de soie.

Enregistrement.

Il n'est guère possible de comparer les recettes de l'Enregistrement, à cause des différences dans les législations et des habitudes administratives des divers pays.

II. Recettes, dépenses et dettes des divers états. — Charges comparatives des contribuables dans les divers pays.

Nous répéterons, au sujet des sept premiers tableaux qui suivent ce que nous avons dit pour les précédents : quoique un peu anciens, ils présentent toujours un certain intérêt et peuvent encore être de quelque utilité ; mais le huitième est formé d'éléments récents.

Les publicistes sont souvent tentés de raisonner d'après les chiffres des sommes comparatives payées par les contribuables en divers pays ; mais ces chiffres ne doivent être invoqués qu'avec les observations et les correctifs qu'ils nécessitent : les éléments des budgets variant beaucoup d'année en année, de pays à pays (selon leur richesse ou force contributive), et comprenant plus ou moins de ressources et de services provinciaux ou communaux. Voyez ce que nous disons, ch. XIX, § 3.

Cinq de ces tableaux sont extraits de l'*Annuaire international du Crédit public*, par M. J.-E. Horn [1] ; le troisième est emprunté à la *Statistique de la France*, par M. Block [2]. (Voy. p. 318 ce qui est dit sur ces deux publications.) Ce troisième tableau donne la date des budgets. Nous le complétons par quelques indications plus récentes.

Les budgets qui ont servi à dresser les tableaux appartiennent presque tous à l'année 1860 ; quelques-uns seulement remontent à l'année 1859. Les chiffres relatifs à la population sont ceux des recensements antérieurs à ces dates.

[1] 1860 ; p. 288.
[2] Voy. tome I, p. 343.

I. Population, recettes et dépenses publiques annuelles des divers États, en millions de francs.

ÉTATS.	POPULATION.	RECETTES ANNUELLES.	DÉPENSES ANNUELLES.
Amérique du Nord	23,2	285,2	389,5
Autriche	37,3	649,8	733,7
Bade	1,3	70,5	69,7
Bavière	4,6	93,1	93,0
Belgique	4,6	149,1	138,7
Brésil	7,7	140,2	120,2
Danemark	3,4	74,4	70,8
Espagne	15,5	492,0	490,7
France	36,2	1.825,8	1.824,9
Grande-Bretagne	27,6	1.665,6	1.632,5
Grèce	1,0	19,6	19,2
Hanovre	1,8	72,1	71,3
Italie	25,6	510,0	510,0
Pays-Bas	3,5	194,0	165,2
Portugal	3,5	59,3	61,0
Prusse	17,7	485,2	485,2
Russie	60,0	1.101,8	1.101,8
Saxe royale	2,0	41,5	41,5
Suède et Norwége	5,0	176,0	170,5
Suisse	2,3	17,2	16,0
Turquie	16,4	230,0	230,0
Wurtemberg	1,6	30,2	30,2
ENSEMBLE	282,7	8.386,2	8,476,7

II. Recette ou contribution annuelle par tête, en francs.

1. Grande-Bretagne	60,05	12. Bavière	20,91
2. Bade	56,83	13. Italie	19,92
3. Pays-Bas	54,75	14. Grèce	18,65
4. France	50,42	15. Wurtemberg	18,50
5. Hanovre	39,12	16. Portugal	18,42
6. Suède et Norwége	34,70	17 Russie	18,36
7. Belgique	32,27	18. Brésil	18,03
8. Espagne	31,06	19. Autriche	17,28
9. Prusse	27,35	20. Turquie	13,98
10. Danemarck	21,66	21. Amérique du Nord	12,27
11. Saxe-Royale	20,37	22. Suisse	7,36

III. Contribution annuelle par habitant, en francs.

	CONTRIBUTION PAR HABITANT.	DATE DES BUDGETS.
Autriche	19,00	1856
Bade	23,89	1856-57 (a)
Bavière	18,29	1857
Belgique	30,30	1857
Danemark	18,65	1857-58
Deux-Siciles	14,87	1856
Espagne	35,13	1857
États-Romains	24,50	1857
États-Sardes	27,59	1857
Grande-Bretagne	57,30	1855
Idem	74,50	1857
Grèce	14,11	1858
Hanovre	20,12	1857-58
Norwége	13,05	1855-57
Pays-Bas	45,87	1858
Portugal	14,45	1857-58
Prusse	25,91	1857
Russie	16,90	1852
Saxe	16,45	1855-57
Suède	22,21	1855-57
Suisse	7,91	1856
Toscane	17,75	1857
Wurtemberg	44,80	
France	32,77	1831
Id.	38,95	1846
Id.	41,16	1851
Id.	52,84	1856
Id.	40,84	1857

En Angleterre, le chiffre de la contribution annuelle par tête est resté à peu près le même, depuis 1830, à environ 2 livres, jusqu'au moment où il a fallu payer des frais de guerre.

En France, la moyenne est restée aussi à peu près la même pour les impôts directs; mais elle a triplé pour les impôts indirects, de 1830 à 1869, comme cela résulte du calcul suivant de M. Ed. Vignes (voy. note I, § 3).

(a) Perception non comprise.

Impôts par individus, en France.

	DIRECTS.	INDIRECTS.	TOTAL.
	fr.	fr.	fr.
1830.	7,56	11,35	18,91
1840.	8,44	20,21	28,65
1850.	8,25	21,06	29,31
1859.	7,93	29,76	37,69
1869.	9,07	34,97	44,04

En faisant le calcul — par périodes gouvernementales, M. Courtois (voy. note XXI) nous montre que la contribution et la dépense moyenne annuelle par habitant a suivi la progression suivante :

	CONTRIBUTIONS.	DÉPENSES.
	fr.	fr.
1814-29.	29,16	32,35
1830-47.	33,49	37,56
1848-51.	35,28	44,51
1852-70.	48,03	56,14

IV. Dépenses des divers États pour la dette, les armements et les autres services publics en millions de francs.

	DETTE		ARMÉE		AUTRES CHARGES	
	Rente annuelle.	P. 100 du total.	Dépenses annuelles.	P. 100 du total.	Dépenses annuelles.	P. 100 du total.
États-Unis. . . .	51,7	13,3	135,9	34,8	201,8	51,9
Autriche.	249,5	34,0	250,0	35,0	234,2	31,0
Bade	7,2	10,3	10,6	15,2	51,9	74,5
Bavière	28,0	30,1	22,0	23,7	42,9	46,2
Belgique.	38,4	27,7	32,2	23,2	68,0	49,1
Brésil.	21,4	17,9	54,3	11,8	85,1	70,3
Danemark	18,0	25,5	11,9	16,8	40,9	57,7
Espagne.	168,8	34,4	139,8	28,5	181,1	37,1
France	316,0	17,9	339,4	18,6	1.169,4	63,5
Grande-Bretagne.	719,9	44,1	315,4	19,4	597,1	36,5
Grèce.	1,1	6,1	4,9	25,8	13,1	68,1
Hanovre.	7,9	11,2	9,7	13,5	53,7	75,3
Italie	125,0	24,2	140,0	27,4	245,0	48,4
Pays-Bas.	79,4	48,1	24,3	14,8	61,4	37,1
Portugal.	16,0	26,4	14,8	24,4	30,1	49,2
Prusse.	49,8	11.1	120,2	24,8	315,0	65,1
Russie.	240,0	21,3	283,5	25,4	577,3	53,3
Saxe royale . . .	9,5	27,2	7,5	22,0	17,5	50,8
Suède et Norwége.	27,3	18,3	54,8	36,6	66,7	45,1
Suisse.	0,3	2,3	1,4	10,0	14,3	87,5
Turquie.	53.1	26,6	69,5	34,7	77,4	38,7
Wurtemberg. . .	5,7	18,8	6,0	19,7	18,6	61,5
Totaux et moyenne.	2.234,8	27,2	2.009,0	25,7	3.963,3	47,1

V. Proportion de la dette dans la dépense annuelle des États, en francs.

	P. 100		P. 100
1. Pays-Bas	48,10	12. Russie	21,19
2. Grande-Bretagne	44,11	13. Wurtemberg	18,80
3. Espagne	34,41	14. Suède et Norwége	18,22
4. Autriche	34,04	15. Brésil	17,90
5. Bavière	30,10	16. France	17,86
6. Belgique	27,67	17. Amérique du Nord	13,29
7. Saxe-Royale	27,28	18. Hanovre	11,19
8. Turquie	26,55	19. Prusse	11,18
9. Portugal	26,36	20. Bade	10,35
10. Danemark	25,45	21. Grèce	6,00
11. Italie	24,51	22. Suisse	2,35

VI. Proportion des dépenses militaires dans les dépenses des États, en francs.

1. Suède et Norwége	36,60	12. Belgique	23,22
2. Amérique du Nord	34,81	13. Saxe-Royale	22,00
3. Turquie	34,75	14. Wurtemberg	19,72
4. Autriche	34,06	15. Grande-Bretagne	19,38
5. Espagne	28,50	16. France	18,51
6. Italie	27,45	17. Danemark	16,84
7. Grèce	25,82	18. Bade	15,19
8. Russie	25,45	19. Pays-Bas	14,85
9. Prusse	24,79	20. Hanovre	13,49
10. Portugal	24,43	21. Brésil	11,80
11. Bavière	23,70	22. Suisse	10,00

VII. Capital nominal de la dette des divers États, en milliards et millions de francs, vers 1860.

PAYS.	POPULATION.	DETTE. Milliards.	Millions.
Grande-Bretagne	27,6	20	093,3
France	36,2	9	113,3
Autriche	37,3	6	850,7
Russie	60,0	6	480,0
Espagne	15,5	3	658,7
Italie	25,6	2	500,0
Pays-Bas	3,5	2	354,1
Prusse	17,7	1	200,0
Turquie	16,4	»	885,0
Bavière	4,6	»	684,1
Belgique	4,6	»	599,7
Portugal	3,5	»	501,8
Suède et Norwége	5,0	»	452,0

Capital nominal de la dette des divers États (*suite*).

PAYS.	POPULATION.	DETTE. Milliards.	Millions.
Brésil	7,7	»	400,0
Danemark	3,4	»	313,3
États-Unis	23,2	»	241,1
Saxe	2,0	»	227,5
Bade	1,3	»	186,5
Hanovre	1,8	»	170,0
Wurtemberg	1,6	»	119,4
Grèce	1,0	»	17,0
Total vers 1860		57	047,5

Voici maintenant un relevé général de la dette de tous les pays, que nous trouvons dans le *Statistical Tables relating to foreign countries;* 1870, part XII.

Dette publique par États et par individus, vers 1870.

PAYS.	ANNÉES.	TOTALE. Milliards.	Millions.	PAR INDIVIDU. fr. c.
Royaume-Uni	1870	20	217,2	655,55
États-Unis	1869	13	093,1	340,77
France	1868	12	254,0	321,94
Autriche	1869	8	189,7	229,46
Russie	1867	7	236,0	95,35
Italie	1867	6	843,1	268,07
Espagne et îles Baléares	1869	6	440,7	387,06
Turquie	1869	3	299,1	121,51
Hollande	1868	2	037,3	561,50
Prusse	1868	1	669,8	69,14
Brésil	1870	1	651,3	167,49
Portugal	1868	1	429,9	328,67
Bavière	1866	»	868,5	180,01
Belgique	1868	»	724,3	149,70
Confédérat. germanique du Nord	1870	»	570,5	18,93
Danemark	1867	»	376,8	219,36
Wurtemberg	1869	»	329,5	185,27
Saxe	1868	»	307,0	126,67
Bade	1869	»	292,1	202,95
République argentine	1867	»	211,6	116,15
Grèce	1870	»	206,5	153,08
Suède	1866	»	121,9	29,04
Norwége	1867	»	46,8	27,02
Hambourg, Brème, Lubeck, Brunswick, Oldenbourg	1867-68		290,8	» »
Total vers 1870		89	707,0	

Les livres sterling ont été converties en francs avec le rapport de 1 livre pour 25 fr. 25.

A ce total il faut maintenant ajouter les 5 à 6 milliards que la France aura dû emprunter par suite de la guerre de 1870-1871, ce qui portera le chiffre de la dette française presque au niveau de celui de la dette anglaise.

Mais cette énumération n'est pas complète ; on n'y voit pas figurer les dettes particulières des divers États unis, les dettes de plusieurs États de l'Amérique du Sud, les États de l'Amérique centrale, le Pérou, qui emprunte en ce moment (avril 1872), la Bolivie, le Chili, l'Inde, l'État de Tunis, etc.

Dans ce tableau, le capital de la dette française est porté à 12 milliards, au lieu de 11 milliards et demi indiqués plus haut, à la Note XXIII, § 2, probablement à cause d'une différence dans la base du calcul de capitalisation.

Les augmentations qui différencient les deux tableaux proviennent pour la plupart des guerres et des armements : guerre civile aux États-Unis ; guerre de l'Allemagne contre le Danemark ; guerre entre la Prusse et l'Autriche ; guerre entre l'Allemagne et la France ; guerre civile en Espagne ; guerre entre le Brésil et le Paraguay, etc.

XXVIII

DÉPENSES MILITAIRES DANS LES DIVERS PAYS, AU MILIEU DU DIX-NEUVIÈME SIÈCLE, AVANT LES DERNIÈRES GUERRES (1863-1871).

Les chiffres qui suivent viennent à l'appui de ce qui est dit, chapitre XIX, § 3, sur les dépenses des États.

Il y a vingt ans, avant les armements spéciaux et généraux occasionnés par la guerre de Crimée et celle d'Italie, les budgets des grandes puissances présentaient les résultats suivants, au milieu du dix-neuvième siècle et avant la guerre d'Orient [1].

PAYS.	EXERCICES.	DÉPENSES totales.	DETTE.	GUERRE marine.	POPULATION en millions.	RECENSEMENTS.
Angleterre. .	1851	1.436	715	391	27,4	1851
France. . . .	1851	1.434	391	309	35,4	1846
États-Unis. .	1848-49	307	88	145	23,3	1850
Autriche. . .	1849-50	758	143	410	36,9	1845
Prusse . . .	1850	1.334	104	364	16,3	1849

L'Angleterre consacrait la moitié du revenu à la dette et les quatre cinquièmes du restant aux armements. La France et l'Autriche dépensaient chacune à peu près la même somme en armements. La Prusse dépensait moins ; mais il faut remarquer qu'elle n'avait alors qu'une population moitié moindre que celle de ces deux pays. Aux États-Unis, la dette et le budget militaire avaient été accrus de beaucoup par la guerre avec le Mexique.

Parmi les auteurs et les statisticiens qui, à des points de vue di-

[1] Les relevés de ces calculs ont été pris dans les budgets antérieurs aux armements nécessités pour la guerre d'Orient. On évalue la livre sterling à 25 fr. 1/4 ; le dollar, à 5 fr. 1/3 c. ; le florin d'Autriche, à 2 fr. 60 c. ; le thaler de Prusse, à 3 fr. 71 c. On a compris dans les dépenses militaires de ce dernier pays 18 millions de thalers portés à la dépense extraordinaire.

vers, ont calculé le total de la dépense que nécessitent les établissements militaires de terre et de mer, et les rapports de cette dépense aux revenus publics de l'Europe, la plupart évaluaient ce total au *tiers* du revenu général ; les plus hardis allaient jusqu'à la moitié. M. P. Larroque[1] a montré que ces estimations demeuraient fort au-dessous de la réalité, et que c'est une somme bien supérieure que dévorait la guerre ou le système de paix armée. Or, pour évaluer le coût réel des établissements militaires, il ne s'est pas borné à constater la dépense du personnel et de l'entretien du matériel ; il a fait entrer en ligne de compte, non-seulement la perte de travail d'une si grande quantité de bras, et des plus vigoureux, que la guerre enlève à l'agriculture, au commerce et aux arts mécaniques, mais encore l'intérêt annuel de la dette qu'elle a causée, et enfin l'intérêt des capitaux enfouis dans un immense matériel, soit immobilier, soit mobilier, tels que fortifications, casernes, hôpitaux, arsenaux, artillerie, chevaux, trains des équipages, objets de campement, vaisseaux de guerre, matériel de la marine militaire, etc.

M. Larroque a résumé ses recherches dans un curieux tableau, indiquant pour chaque État et pour l'époque immédiatement antérieure à celle où la France et l'Angleterre se sont engagées dans la la guerre d'Orient : l'effectif des hommes armés, la perte de leur travail, la valeur des propriétés immobilières et mobilières affectées au service de la guerre, l'intérêt de ces valeurs, les dettes publiques causées par la guerre, l'intérêt de ces dettes, les dépenses militaires annuelles portées au budget, les chiffres réels des dépenses militaires annuelles, les budgets des recettes et les rapports des dépenses militaires annuelles aux recettes. Voici les totaux de chacune de ces colonnes :

Hommes de terre et de mer dans toute l'Europe.	2,800,000	hommes.
Valeur de leur travail perdu	733	millions de francs.
Valeur des propriétés immobilières et mobilières affectées au service de la guerre	18,785	—
Intérêt de cette somme.	750	—
Dettes publiques occasionnées par la guerre. . .	38,622	—
Intérêts de ces dettes.	1,748	—

[1] *De la Guerre et des armées permanentes*, ouvrage couronné par le congrès de la paix de Londres. In-8°, Paris, Guillaumin, 1856. 1re édit.

Dépenses militaires annuelles portées aux budgets officiels.	2,020	millions de francs.
Taux réels des dépenses militaires annuelles . .	5,253	—
Budgets des recettes	6,125	—

dont plus des six septièmes (6/7) étaient employés en dépenses militaires vers 1860.

Ce calcul original et concluant n'avait pas encore été fait, et nous devons témoigner notre reconnaissance à M. Larroque pour l'avoir entrepris et résumé dans un tableau d'un enseignement si précieux pour les peuples et aussi pour les gouvernements qui prennent quelque soin de la vie et du travail des hommes.

En voyant ces chiffres, la première idée qui vient à l'esprit et qui n'a pas échappé à l'auteur, c'est que, sans cette gigantesque dépense annuelle, avec un meilleur emploi du travail de ces hommes et de cet immense capital, l'Europe éteindrait en peu d'années sa dette publique, et pourrait ensuite consacrer ces ressources aux emplois reproductifs.

Au relevé ci-dessus, il faudrait maintenant ajouter les dépenses nécessitées par les guerres récentes (indiquées p. 256), qui, en France seulement, ont nécessité cinq emprunts successifs s'élevant à 2 milliards et 2 ou 300 millions de francs (avec les frais), et qui pour toute l'Europe forment un total de 10 à 12 milliards.

Mais les relevés de M. Larroque sont plutôt trop bas que trop élevés ; en effet, les chiffres de la dette groupés ci-dessus donnent un total de 51 milliards, dont la plus grande partie a pour origine les dépenses nécessitées par la guerre ou le système de paix armée. (1862. 2e édit.)

Nous faisions ces relevés et ces remarques dans la 2e édition de ce traité, il y a dix ans, et sur la première édition de l'ouvrage de M. Larroque publiée en 1856.

Les tableaux qui suivent résument les recherches consciencieuses auxquelles s'est livré M. Larroque pour la 3e édition de son livre *de la Guerre et les armées permanentes*, publié avant la guerre entre la France et l'Allemagne [1].

Le premier des tableaux indique les effectifs des armées de terre et de mer, la perte du travail des soldats et marins, la valeur et les

[1] Paris, Michel Lévy, 1870. 1 vol. in-8°, 3e édit., p. 246.

intérêts perdus des propriétés affectées au service de la guerre. Le second indique les dettes publiques occasionnées par la guerre, les intérêts annuels de ces dettes, les dépenses annuelles portées aux budgets pour la guerre, les taux réels des dépenses militaires comparées aux budgets officiels des recettes.

I. Hommes et propriétés employés pour la guerre, avant 1870.

NATIONS.	EFFECTIF des armées de terre et de mer	PERTE annuelle du travail des soldats et marins	VALEURS des propriétés mobilières et immob. affectées au service de la guerre.	INTÉRÊTS annuels des valeurs des propr. affectées au service de la guerre.
	Hommes.	Millions.	Millions.	Millions.
France	764,684	600	4,700	188
Angleterre	268,657	403	3,000	120
Autriche	785,462	600	2,000	80
Prusse ou Confédérat. de l'Allem. du Nord	798,330	500	2,500	100
Bavière Wurtemberg et Bade	99,166	60	500	20
Russie	936,735	420	2,000	80
Turquie	350,496	120	1,000	40
Grèce, Roumanie et Serbie	80,000	36	60	2
Suède et Norwége	176,807	60	400	16
Danemark	49,000	24	200	8
Pays-Bas	98,728	60	400	16
Belgique	99,770	50	400	16
Espagne	176,717	60	800	32
Portugal	60,437	24	300	12
Italie	395,923	180	1,200	48
État pontifical	16,787	6	50	2
Suisse	»	»	25	1
Totaux	5,157,699	3,203	19,535	781

II. Dette publique et dépense annuelle occasionnées par la guerre, avant 1870.

NATIONS.	DETTES causées par la guerre.	INTÉRÊTS annuels des dettes.	DÉPENSES militaires annuelles officielles.	DÉPENSES militaires annuelles réelles.	BUDGETS officiels des recettes.
	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
France	12,993	500	587	1,875	1,860
Angleterre.	20,021	67	669	1,862	1,792
Autriche.	7,412	331	284	1,295	777
Prusse ou Confédér. del'Allem. du Nord.	1,218	72	281	953	854
Bavière, Wurtemberg et Bade.	1,141	55	60	195	199
Russie.	7,094	300	581	1,382	1,883
Turquie.	1,736	112	102	374	356
Grèce, Roumanie et Serbie.	303	11	24	74	100
Suède et Norwége .	87	»	»	162	232
Danemark	367	33	18	84	76
Pays-Bas.	2,013	58	51	186	211
Belgique.	856	49	37	151	169
Espagne.	4,733	123	125	340	660
Portugal.	1,235	44	29	109	94
Italie	6,775	332	163	723	790
État pontifical . . .	400	24	10	42	36
Suisse.	»	»	3	4	19
Totaux . . .	68,304	2,717	3,117	9,818	10,116

Il résulte de ces tableaux dont les éléments sont analysés dans l'ouvrage de M. P. Larroque, que plus de 5 millions d'hommes et près de 20 milliards de propriétés étaient annuellement employés aux choses de la guerre avant la guerre de 1870.

	Milliards, millions.
Ce qui faisait une perte annuelle en travail de. . . .	3.202
Plus une perte d'intérêts de.	781
A quoi il faut ajouter pour les intérêts des 68 milliards de dettes contractées pour la guerre.	2.716
Plus en dépenses militaires annuelles.	9.818
TOTAL pour les dépenses annuelles.	16.507

Soit 16 à 17 milliards. — La comparaison des deux dernières colonnes du second tableau fait voir que les diverses nations de

l'Europe, prises dans leur ensemble, faisaient des dépenses presque égales aux chiffres de leurs recettes; que ces dépenses étaient supérieures même aux recettes en France, en Angleterre, en Autriche, en Prusse, en Turquie, en Portugal.

Un calcul de M. Maurice Block [1] portant sur des années antérieures donne des résultats analogues. M. Block ne trouve que 2.700,000 hommes sous les armes, perdant 800 millions de journées de travail, sur le pied de paix; mais il porte à 6 millions 1/2 le nombre d'hommes sur le pied de guerre. Il évalue aussi les dépenses officielles annuelles à 3 milliards, dont un tiers pour la marine.

En faisant un calcul de ressources et de dépenses extraordinaires pendant les dix premières années du second empire, M. Vuitry, orateur du gouvernement évaluait le 9 janvier 1864 à la tribune :

	Millions
La guerre d'Orient. à	1,348
La guerre d'Italie..	345
La guerre de Chine et Cochinchine.	166
L'occupation de Rome..	50
L'expédition de Kabylie.	11
Celle de Syrie.	17

Soit près de 2 milliards auxquels se sont ajoutés ensuite 12 à 1,300 millions de la guerre du Mexique (1862-67).

La guerre de 1870-71, amenée par le génie malfaisant de Napoléon III, Bismark et Guillaume Ier, est venue grossir tous ces chiffres lugubres dans des proportions lamentables.

La France doit payer à la Prusse victorieuse cinq milliards qui seront consommés en dépenses de guerre. La France aura une autre perte de pareille somme, en frais d'armement et de guerre, en propriétés détruites; à quoi il faudra ajouter les pertes de l'agriculture, de l'industrie et du commerce dans les deux pays, et dans le monde entier par contre-coup, sans compter les existences détruites par centaines de mille, les familles privées de leur soutien.

Et ce mal matériel n'est pas le plus triste résultat. Il faut tenir compte du mal moral provenant de la surexcitation des sentiments de haine et de vengeance, du remuement de toute la vase des passions humaines revenant à la surface, putréfiant les cœurs et faisant reculer l'humanité.

[1] *L'Europe politique et sociale.* Paris, Hachette, 1869, p. 73.

Mais le mal ne s'est pas arrêté là ; les armements se renouvellent et s'accroissent dans toute l'Europe.... Et les peuples demandent qu'on leur trouve des remèdes à la misère !...

En faisant plus haut (note XXI), à l'aide des tableaux financiers de M. Courtois, le relevé des dépenses par périodes gouvernementales depuis 1814, nous avons trouvé que les dépenses pour le service de la dette et pour les armements ont été de 48 milliards depuis 1814 en France seulement, savoir :

	DETTE	ARMEMENTS
1814-1829	4,2	4,3
1830-1847	6,2	7,3
1848-1851	1,6	1,9
1858-1870	9,8	13,0
	21,8	26,5

Comme la dette provient en majeure partie de la guerre ou des déficits causés par les armements, ces 48 milliards peuvent être mis au compte de la guerre. Supposons maintenant que sous la restauration, gouvernement et opinion eussent été assez intelligents pour vouloir amortir la dette et commencer une politique de paix ; supposons que la même politique eût continué ; la plus forte partie de ces 48 milliards aurait pu ne pas être dépensée improductivement. Le même phénomène aurait pu s'accomplir dans les autres pays d'Europe. En évaluant ceux-ci à cinq ou six fois la France, on arrive à un résultat de 250 à 300 milliards qui, dépensés productivement par les gouvernements, ou mieux laissés aux contribuables qui les auraient dépensés eux-mêmes, auraient évité bien des souffrances, bien des misères, à cent milliards près.

Ce calcul n'est pas fantastique. Le jour où peuples et gouvernements voudraient procéder par désarmement au lieu de procéder par armement, comme ils n'ont cessé de faire depuis la paix de 1814, ce jour-là ils seraient sur la voie d'un des meilleurs moyens de remédier à la misère. Cela ressemble à du Barême et du la Palice combinés, mais c'est supérieur à la science des plus grands politiques ou guerriers : avec 1 milliard on peut faire 2000 kilomètres de chemin de fer, et avec cent mille kilomètres de chemins de plus l'état de l'Europe serait singulièrement amélioré.

Si elles continuaient dans cette voie, les plus grandes nations modernes auraient le sort de l'empire romain. Les armées romaines, qui en étaient venues à faire et à défaire les empereurs, ne cessaient d'exiger des augmentations de solde. Le fisc fut obligé de trouver sans cesse des ressources nouvelles, et on sait qu'il s'adressa à toutes les matières imposables, qu'il essaya de toutes les formes d'assiette et de perception[1]; mais que cette habileté finit par produire la misère des populations et leur hostilité; d'où la décadence et finalement la chute de la puissance romaine.

L'empire, fondé par la conquête, basé sur la spoliation et l'asservissement des provinces annexées, ne pouvait se maintenir sans armées nombreuses qui lui assuraient la soumission des populations; tandis que les nations modernes, qui, sans être souvent d'une origine plus irréprochable, ont pour fondement le travail, l'échange et la propriété dont le respect est entré dans l'esprit des populations, pourraient licencier les trois quarts de leurs forces respectives et éviter le danger inhérent aux masses armées. Cette importante réforme ne tient plus qu'à quelques degrés dans le progrès de l'opinion pour que celle-ci soit capable d'imposer sa volonté pacifique aux ambitieux perturbateurs qui mènent les affaires publiques.

Heureux si ce pouvait être là le résultat de la dernière guerre qui aura imposé à tous les peuples l'obligation d'imiter la Prusse victorieuse et de faire d'énormes dépenses, lesquelles feront réfléchir simultanément toutes les nations, la Prusse la première, et pourront amener par voie de nécessité un désarmement qui aurait pu être fait plus intelligemment, il y a deux ans, à seule fin d'économiser d'énormes dépenses.

[1] Voy. *Traité des impôts du peuple romain*, de Boulanger de Loudun, Paris, Guillaumin, 1872, in-8° de 80 p., traduit du latin par M. Ed. Renaudin, écrit oublié et inconnu dans la Bibliographie économique, que nous avons eu la bonne fortune de retrouver au milieu d'une collection d'opuscules du commencement du dix-septième siècle et que nous avons reproduit dans le *Journal des économistes*, 1871. — On peut se faire avec cet écrit une idée de la fiscalité romaine; mais pour connaître plus à fond les finances des Romains, il faut recourir : à Naudet, *Administration de l'empire romain;* à Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains;* à M. Clamageran, voy. note I, § 4; à M. Léon Bouchard, *Étude sur l'administration des finances de l'empire romain*. Paris, Guillaumin, 1872, 1 vol. in-8°.

XXIX

DÉPENSES POUR LES CHEMINS DE FER

Des sommes énormes ont été dépensées depuis quarante ans pour les chemins de fer, d'abord aux États-Unis et en Angleterre, ensuite en Belgique, en France, en Allemagne, et dans les autres contrées.

Les capitaux de ces constructions ont été fournis à la fois par les épargnes faites dans le pays et par les épargnes faites au sein des nations riches et prospères; — pour l'Europe notamment, en Hollande, en Angleterre, en Suisse, en France. Nous avons donné plus haut (note XII) quelques indications à ce sujet, à propos de l'évaluation et de l'emploi de l'épargne.

I. Chemins de fer en France. — Dépenses. — Garantie d'intérêt. — Rachat par l'État.

En France, il y avait au 1er janvier 1860 : en exploitation 9,066 kilomètres; en construction ou à construire 5,595 kilomètres; en tout, 14,661 kilomètres.

Les dépenses faites dépassaient 4 milliards, les dépenses à faire étaient évaluées à 2 milliards 350 millions.

Ce capital a été obtenu par les subventions du gouvernement et par l'émission d'Actions et d'Obligations, environ 10 millions de titres dont moins de 3 millions d'actions (2,803) et 7 millions et demi d'obligations (7,516). Depuis la fin de 1857, il n'avait plus été émis d'actions

Les actions avaient produit à la fin de 1859.	1,292 millions.
Les obligations.	2,385
	3,675
Plus les subventions de l'État sous diverses formes	980
Dépense totale	4,655
Produit des chemins de fer en 1859. . . .	387 millions
Frais en moyenne, 45 pour 100.	175
Produit net. . .	212

Ces obligations sont des titres de créance hypothécaire, divisées le plus souvent par coupures de 500 francs, donnant 15 francs d'intérêt amortissables en 99 années, et prélevant les intérêts sur les produits nets.

La loi de 1859, qui a été une loi de finances, et a eu pour objet de « sauvegarder l'esprit d'association, donner un nouvel élan à l'esprit d'entreprise et rétablir la confiance prête à abandonner les chemins de fer » (ce sont les paroles du rapporteur au Corps législatif, M. de Jouvenel), a divisé les concessions en deux réseaux, dont la comptabilité a été séparée ; l'ancien réseau a compris les lignes concédées, presque achevées et en exploitation depuis un certain temps; le nouveau s'est composé des lignes également concédées, mais à construire, ou en construction, ou tout récemment exploitées.

Selon les comptes d'établissement à la fin de 1859, l'ancien réseau avait coûté 2,482 millions ; le nouveau 1,230 millions.

L'ancien réseau, à la construction duquel les Compagnies avaient appliqué l'entier produit des actions et une partie du produit des obligations, a certains priviléges sur les dividendes, mais ne reçoit plus en général aucune garantie d'intérêt. Le nouveau réseau, dont la plus grande partie a été construite avec l'émission d'obligations nouvelles, reçoit une garantie d'intérêt et d'amortissement de 4 fr. 65 (65 centimes pour l'amortissement).

La Banque de France s'est chargée de concentrer le placement de ces obligations nouvelles au moyen d'une souscription publique.

Le gouvernement a ainsi garanti un minimum d'intérêt aux

six grandes compagnies résultant des diverses fusions (Nord, Est, Ouest, Orléans, Paris-Méditerranée, Midi), sur la somme de 2 milliards 557 millions pour les concessions définitives, et sur 544 1/2 millions pour les concessions éventuelles, en tout, plus de 3 milliards.

On a souvent mis en avant [1], à divers points de vue, l'idée du rachat des chemins de fer par l'État, qui s'est réservé ce droit dans les lois de concession, et on a particulièrement cherché à allécher le fisc par l'importance du revenu annuel.

Mais ce revenu ne suffirait pas à beaucoup près à payer l'intérêt de la dette inscrite par suite du rachat. Ajoutons que l'État exploiterait les transports encore moins avantageusement que les grandes compagnies; qu'il serait entraîné à ne pas même retirer les frais d'exploitation et à construire en peu de temps le double des voies actuelles, pour satisfaire toutes les exigences locales.

Ce serait donc là un singulier moyen d'alléger les finances. Si le législateur se laissait prendre à cette fantasmagorie, on peut prédire que l'État ne tarderait pas à faire l'opération inverse; à revendre à des compagnies pour des écus les voies ferrées achetées avec des rentes. Résultat net de l'opération, 10 à 15 milliards de dette de plus [2] !

D'après les documents que vient de publier le ministre des travaux publics (1871), il y avait en France, au 1er janvier 1868, 15,721 kilomètres en exploitation, produisant brut 665 millions de francs, coûtant en frais d'exploitation 311 millions (non compris l'impôt du dixième) ; d'où le produit net de 354 millions pour un coût d'établissement d'environ 7 milliards (6,948,900 francs), c'est à-dire 5 p. 100.

Sur cette somme l'État a fourni près d'un milliard (980,261,000 francs), ou 14 p. 100; le coût du kilomètre revient à 442,000 fr.

[1] Avant la révolution de 1848, par esprit de concentration administrative; après 1848, dans les mêmes vues et par esprit de socialisme; en 1860, dans le but d'accroître les ressources du Trésor et dans l'espoir de bénéfices à réaliser par les meneurs de ces grandes affaires.

[2] Voy. *Rachat des chemins de fer par l'État*, par M. Poujardhieu, *Revue des Deux Mondes*, du 15 octobre 1860, in-8°; Claye.

Au 1er janvier 1870, il y avait 16,954 kilomètres livrés à l'exploitation, et 5,015 kilomètres en construction.

II. Les chemins de fer dans le monde entier.

C'est à partir de 1830 que, par les perfectionnements de la locomotive, les chemins de fer réunirent les conditions de puissance, de vitesse et de bon marché qui ont déterminé leur immense succès. Les avantages des nouvelles voies furent constatés par la petite ligne de Manchester à Liverpool [1]. Peu d'années après, des entreprises semblables s'organisaient en Angleterre et aux États Unis, puis en Belgique, en France, en Allemagne, et plus tard successivement dans les divers pays de l'Europe, dans l'Inde, quelques pays de l'Amérique du Sud, etc.

En 1839, l'étendue des lignes ferrées était déjà de 3,233 kilomètres en Angleterre. Elle n'était que de 572 kilomètres en France[2], et de 834 dans le reste de l'Europe ; ces lignes en grande partie ne servaient qu'à l'exploitation des mines et des usines.

A partir de cette époque, l'élan est devenu général, et en moins de vingt ans[3] plus de 70,000 kilomètres étaient en exploitation sur le globe, savoir : 27,000 aux États-Unis[4], 14,000 en Angleterre, 6,000 en France, 4,000 en Prusse, 2,700 en Autriche, 2,500 au Canada, 1,700 en Belgique, 1,400 en Russie, 1,100 en Bavière, 1,100 dans les colonies anglaises, etc.

Ces chiffres arrondis sont extraits d'un tableau de chiffres recueil-

[1] Inaugurée en septembre 1830. Premier essai des machines à chaudières tubulaires de Séguin, perfectionnées par Stephenson. La loi d'autorisation est du mois de mai 1826 ; les autres lois d'autorisation des chemins de fer anglais sont de 1833.

[2] Causes de ce retard : 1° l'hésitation de l'opinion et des pouvoirs publics entre le mode d'exécution par l'État, suivi pour les routes, et le système de concession aux compagnies, pratiqué en Angleterre et aux États-Unis ; 2° l'esprit de routine et le manque d'initiative, par suite des habitudes de tutelle administrative.

[3] Ceci était écrit vers 1860. — Voyez *les Chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans*, par M. A. Audiganne. Paris, Capelle, 1862. 2 vol. in-8°.

[4] En 1842, il y avait aux États-Unis 6,814 kilomètres de chemins achevés (*Voie de comm. aux États-Unis* par M. Michel Chevalier, II, p. 518).

lis pour 1856 par M. Edm. Teisserenc[1], qui porte à 115,000 kilomètres les concessions faites à cette époque.

Les 14,000 kilomètres exploités en Angleterre avaient coûté, à la fin de 1856, environ 7 1/2 milliards, soit 503,000 fr. par kil.; — les 10,000 kil. exploités en Allemagne avaient coûté 2 milliards 780 millions, soit 278,000 fr. par kil.; — les 6,200 kil. exploités en Allemagne avaient coûté 3 milliards 126 millions, soit 503,000 fr. par kil.; — les 27,000 kil. exploités aux États-Unis avaient coûté 3 1/2 milliards ou 126,000 fr. par kil.

Dans un tableau de chiffres recueillis par M. Perdonnet[2], pour les chemins du globe, le total des kilomètres exploités s'élevait à la fin de 1857, pour l'Europe, à 40,661 et le total des kilomètres concédés à 76,123. Le capital engagé en Europe par les premiers était évalué par M. Perdonnet à 15 milliards et demi, et à près de 27 milliards pour les chemins concédés comme suit :

DÉPENSES POUR LES CHEMINS DE FER	EXPLOITÉS millions de francs	CONCÉDÉS. millions de francs
Angleterre (fin 1856)	5,519	8,386
Écosse	1,031	1,420
Irlande	912	157
France	3,753	6,980
Prusse	1,035	1,488
Autriche (y compris la Lombardie)	867	2,030
Bavière, Saxe, Hanovre, Wurtemberg, Bade, etc.	979	1,317
Russie	235	1,086
Espagne	232	1,210
Italie	289	727
Belgique	386	566
États-Unis, (41,900 exploités, 58,000 concédés)	5,329	7,376
Canada	482	637
Autres pays de l'Amérique	176	560
Inde, etc	173	3,326

Le capital engagé dans les chemins de fer depuis trente ans dépasse déjà l'énorme dette de l'Angleterre (20 milliards) et celle de la France ; mais ce capital a été dépensé d'une manière reproductive, soit directement, soit indirectement par les facilités données à tous les éléments de la vie sociale ; tandis que les milliards des dettes ont passé pour la plupart en dépenses de guerre, les unes simplement non reproductives, les autres à la fois improductives et

[1] Dans l'article CHEMIN DE FER du *Dict. univ. du commerce et de la navigation*.
[2] *Notions générales sur les chemins de fer*, in-18. Lacroix et Baudry, p. 14.

destructives. En Angleterre, en Allemagne, les obligations entrent dans le capital pour un peu plus de moitié ; en France, pour le double.

Dans quelques pays, des subventions ont été données, sous différentes formes, aux entreprises de chemins de fer ; de plus, un intérêt a été garanti aux actionnaires ou aux porteurs d'obligations. En France, les subventions s'élèvent à près d'un milliard ; l'État avait garanti un intérêt de 4 p. 100 à plusieurs chemins ; mais il se réservait d'entrer en partage des produits nets, quand ces produits dépasseraient un intérêt de 12 p. 100. La loi de 1859 garantit un minimum de 4,65 aux obligations du nouveau réseau et annule les anciens droits que l'État s'était réservés. En Prusse, l'État garantit un minimum d'intérêt de 3 et demi p. 100 ; mais il demande le tiers du revenu dépassant 5 p. 100 et se réserve la faculté de réduire les tarifs de transport quand les actions touchent au delà de 10 p. 100. (*Note de la 2e édition* 1862.)

D'après une évaluation faite en 1869, on estimait que le capital employé dans les chemins de fer aux États-Unis était, en 1868, près de quatre fois celui qui est employé dans les banques ; or le capital banquier des compagnies enregistrées était de près de 500 millions de dollars (193), dont 426 dans les 1630 banques dites nationales, régies sous la *National Banking-law* et 67 millions dans les 240 banques non enregistrées sous cette loi. Cela fait donc un total de 2 milliards de dollars pour les chemins de fer ou plus de 10 milliards de francs. Les 43,000 kilomètres de railways en exploitation qui ont coûté, compte fait d'autre part, 1,870 millions de dollars, produisaient, en 1868, près de 400 millions de dollars (280 pour les marchandises, 120 pour les voyageurs), somme qui dépasse les revenus de l'Union. (Voy. Note XXVII, § 1.)

D'après un relevé que nous trouvons dans un journal, au moment de mettre cette feuille sous presse, et dont nous n'avons pas le temps de rechercher l'origine, la longueur totale des chemins de fer dans le monde entier était, à la fin de 1871, de près de 190,000 kilomètres ayant coûté 52 milliards de francs, savoir :

Europe.	97,660	kilom.	41	milliards	262	millions.
Amérique	89,959	—	12	—	163	—
Asie	7,158	—	2	—	074	—
Australie et îles indiennes . .	1,974	—	»	—	501	—
Afrique.	923	—	»	—	274	—

XXX

COMPLÉMENTS SUR DIVERS IMPOTS

I. L'impôt foncier et le cadastre. — II. Les divers impôts sur le vin. — III. L'impôt sur le tabac. — IV. L'impôt sur le sel. — V. L'impôt sur les matières premières. S'il peut disparaître par la division. — VI. L'impôt et la morale. L'impôt sur les vices; effet de son incidence. — VII. L'impôt sur le revenu. Extrait de Vauban. — VIII. L'impôt sur les dépenses. — IX. Impôt sur les valeurs locatives. Proposition de M. Passy. — X. L'impôt sur les riches, s'il faut y compter, s'il faut le craindre.

I. L'impôt foncier et le cadastre.

(Chap IX, § 4. — Note XXIII.)

Il a été traité de cet impôt à divers points de vue dans la première partie de ce volume, en parlant des impôts directs les plus usuels, ch. IX, § 4.

Nous croyons utile de compléter ce que nous avons dit par la citation suivante :

« C'est une opinion généralement répandue que cette contribution est lourde, accablante, et cette opinion est erronée de tous points. Ce qui est vrai, c'est qu'elle est inégalement répartie, que ceux qui sont chargés se plaignent, que ceux qui le sont peu ne disent rien, et qu'il en résulte que le public est mal informé. Voici les faits dans toute leur réalité. En 1791, la contribution foncière a été fixée à 240 millions, pour un revenu net général, évalué à 1,200 millions. On voulait qu'elle en prît le cinquième, et de là le chiffre auquel elle fut portée. Aujourd'hui, par suite de dégrèvements successifs, la portion du territoire qui payait à l'origine 240 millions n'en paye plus qu'un peu moins de 156,

« Si la recette totale monte à un peu plus de 172 millions, c'est parce que les maisons et constructions ont crû en nombre, et parce que l'État a, depuis quatre-vingts ans, vendu des forêts et des domaines qui lui appartenaient. A la somme du principal doit être ajoutée celle que prélèvent les centimes additionnels plus nombreux qu'en 1791, par la raison d'abord qu'il en faut davantage pour parfaire une même somme quand le principal diminue, en second lieu, que les dépenses auxquelles ces centimes sont appliqués se sont élevées et ont dû s'élever graduellement. Aussi, principal et centimes additionnels réunis forment-ils un total d'un peu plus de 302 millions. Quelque lourde qu'on la suppose, la charge en réalité l'est bien moins qu'en 1791 : car alors le produit net territorial n'était évalué qu'à 1,200 millions, et aujourd'hui, il l'est officiellement à 3,200 millions. C'est là un résultat du progrès de l'art agricole, qui a ramené au-dessous du dixième du revenu net la part que l'État s'était proposé d'obtenir sur le pied d'un cinquième.

« Les intérêts privés sont mauvais juges de ce qui les touche, et ils font bon accueil à toute assertion qui semble devoir les favoriser. Non-seulement on affirme que l'impôt foncier est considérable en France, mais aussi qu'il ne l'est pas en Angleterre, et que c'est c'est là une des causes qui a le plus contribué à la prospérité de l'agriculture dans ce dernier pays. C'est là une autre erreur. L'impôt foncier a été racheté en Angleterre, et il est vrai que l'État ne reçoit plus que moins de 30 millions provenant des terres non rédimées. Mais si l'État en reçoit si peu, l'impôt foncier subvient à toutes les charges locales, et de ce chef seul, il acquitte plus de 400 millions par an. Telle est l'énorme taxe qui se prélève sur le revenu territorial de l'Angleterre et du pays de Galles, c'est-à-dire sur une superficie qui n'égale pas à beaucoup près la moitié de celle de la France, ce qui fait que pareille étendue du sol paye près du triple de ce qu'elle paye dans notre pays.

« Mais, s'il n'est pas vrai que l'impôt foncier soit lourd en France, il l'est qu'il est fort mal réparti et qu'on ne saurait l'augmenter sans avoir accompli un travail long et difficile, travail dont l'achèvement pourrait seul préserver les contribuables de nombreuses et criantes injustices. Il y a des départements qui en moyenne payent le septième de leur revenu net, d'autres qui n'en payent pas le quin-

zième. Il y a dans les mêmes cantons, dans les mêmes communes, là surtout où le cadastre est ancien, de semblables inégalités dues aux changements opérés dans les genres de culture, dans l'emploi des terres, dans l'art de tirer parti des sols autrefois réputés mauvais. Bois, terres en labour, prés, rien n'a conservé la même valeur, la même fécondité relatives, et un surcroît d'impôt foncier viendrait ajouter à des inégalités déjà énormes dans l'état présent des charges.

« Telles sont les raisons qui défendent de demander maintenant à l'impôt foncier de contribuer aux sacrifices auxquels la France est condamnée[1]. »

H. Passy.

Nous avons établi, note XXIII, combien l'impôt foncier a produit, à diverses époques, en France.

Nous avons encore à ajouter quelques autres indications statistiques.

D'après les résultats fournis par le cadastre exécuté de 1808 à 1847, la statistique de France[2], la superficie des 86 départements était de 52,305,744 hectares, environ 27,000 lieues carrées, dont 7 millions en landes et terres vaines, 25 millions et demi en terres labourables, 8 millions en prés, vignes et autres cultures, 7,7 en bois, etc., en tout 49,500,000 hectares imposables.

Le nombre des propriétés bâties était, d'après le même document, de près de 7 millions (6,915,399).

D'après des relevés plus récents, le nombre des propriétés bâties était, en 1860, de près de 8 millions payant 42 millions pour le principal de la contribution foncière, sur un contingent total de 164 millions, dont 122 à payer par la propriété foncière. L'augmentation moyenne annuelle du contingent foncier, en principal, a été, de 1860 à 1869, d'environ 900,000 fr.

Voici maintenant le nombre des cotes foncières à diverses époques :

[1] Réunion de la Société d'économie politique du 5 août 1871

[2] 2e série, *Territoire et population*, tome II, publié en 1855.

COTES	1815	1826	1835	1842
Au-dessous de 5 fr.	7,567,314	8,024,987	5,205,411	5,449,580
De 5 fr. à 10 fr. .			1,751,994	1,818,174
10 à 20. . .			1,514,251	1,614,897
20 à 30. . .	704,777	663,237	739,206	791,711
30 à 50. . .	699,547	642,345	684,165	744,911
50 à 100. . .	593,966	527,991	553,230	607,950
100 à 300. . .	459,687	392,107	341,159	375,860
300 à 500. . .			57,555	64,244
500 à 1000. . .	40,728	32,579	33,196	36,862
1000 et au-dess.	17,732	13,447	13,361	16,350
Totaux. . . .	10,083,751	10,296,693	10,893,528	11,511,845

Il n'a pas été fait de dépouillement par catégories depuis 1842, mais on a constaté annuellement le nombre total des cotes foncières, qui ont été :

	COTES FONCIÈRES
1815.	10.083,751
1826.	10.296,693
1835.	10.893,528
1842.	11.511,845
1845.	11.751,260
1850.	12.325,797
1852.	12.549,954
1856.	12.949,319
1858.	13.147,093

Le relevé de 1815 inspire moins de confiance aux statisticiens que les suivants.

Le nombre des cotes foncières ne saurait indiquer celui des propriétaires, parce que les rôles sont faits par communes, et que beaucoup de propriétaires ont des propriétés dans plusieurs communes; que, d'autre part, les rôles comprennent des cotes indivises pour des propriétés appartenant à plusieurs personnes, et enfin que près de la moitié des cotes foncières se rapporte à des propriétés bâties appartenant à des journaliers, à des artisans ou à des citadins qui n'ont que très-peu de terre[1].

Des évaluations portent le nombre des propriétaires à 6,780,000 en 1821 et à 7,850,000 en 1850. — A ces deux époques, le nombre

[1] Voy. H. Passy, *des Systèmes de culture*, à l'Appendice. Paris, Guillaumin, 1853, in-18.

des parcelles cadastrales, ou portions de terrains relevés, mesurés et appréciés par les géomètres-arpenteurs, était de 126 millions en 1821 et de 127 millions en 1850.

Sous la pression du besoin, on procède en ce moment à une vérification des résultats du cadastre qui aura pour effet une augmentation de l'impôt foncier[1].

II. Les divers impôts sur le vin.

(Ch. VIII, § 6.)

La contribution sur les boissons est une des plus mal assises et des plus remarquables par la multiplicité et la diversité des droits dont elle se compose.

Voici la liste[2] des impôts divers qui pèsent sur le vin en France, selon les mouvements qu'on lui fait subir et les destinations qu'il reçoit :

1° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *contribution foncière*.

2° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *passavant*, exigible chaque fois qu'un propriétaire fait transporter d'un vin d'une de ses caves dans une autre.

3° Impôt au profit de l'État, sous le titre d'*acquit-à-caution*, chaque fois que le vin est transporté dans un entrepôt.

4° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *droit de mouvement*, chaque fois que du vin est vendu à un particulier pour la consommation de sa maison.

5° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *droit de détail*, quand le vin est vendu par les débitants.

6° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *licence*, payable par le marchand en gros qui vend aux débitants.

7° Impôt au profit de l'État, sous le nom de *licence*, payable par les débitants.

[1] Aux indications bibliographiques données (p. 105) nous devons ajouter : *de l'Impôt foncier et des garanties de la propriété territoriale*, par M. Gaston Le Couppey (Paris, Guillaumin, Didier, 1867, 1 vol. in-8°), qui a fait une bonne étude sur le cadastre foncier et le cadastre fiscal et donné des renseignements précis sur les cadastres des divers pays.

[2] *Mémoire... des propriétaires de vignes*. Paris, Dondey, 1829, écrit attribué à M. T. Duchâtel, plus tard ministre de la monarchie de Juillet.

8° Impôt au profit de l'État, sous le nom de *licence*, payable par le propriétaire qui veut vendre son vin en détail.

9° Impôt au profit de l'État, sous le nom de *licence*, payable par le marchand distillateur.

10° Impôt au profit de l'État, sous le nom de *licence*, payable par le propriétaire qui veut mettre dans son vin une certaine quantité d'eau-de-vie pour composer des rogommes.

11° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *droit d'entrée*, payable pour le vin qu'on introduit dans les villes.

12° Impôt au profit de l'État, sous le titre de *droit de navigation*, lorsque le vin est transporté sur des rivières, même lorsque le gouvernement les néglige et qu'elles ne sont navigables qu'à la faveur des orages ou des fontes de neige, au milieu des dangers qu'entraînent leurs débordements.

13° Impôt spécial au profit de l'État, sous le même titre de *droit de navigation* sur les canaux, où le vin est taxé plus qu'aucune autre espèce de marchandises.

14° Impôt au profit de l'État, sous le même titre de *décime de guerre*, après trente-quatre ans de paix, qui accroît d'un dixième la plus grande partie des treize impôts précédents.

15° Impôt au profit des villes, sous le titre de *droit d'octroi*.

16° Impôt au profit des habitants de certaines villes qui, par des perceptions à leurs barrières sur les vins, s'affranchissent, en totalité ou en partie, de leurs contributions personnelle et mobilière [1].

III. L'impôt sur le tabac.

(Chap. XI, § 6.)

Cette branche de revenu public est une des plus productives : elle devient plus importante d'année en année.

Le monopole de la fabrication et de la vente du tabac au profit de l'État date du décret du 29 décembre 1810.

L'impôt du tabac a produit en France, depuis 1811, une somme de quatre milliards environ.

[1] Voy. sur l'impôt des boissons l'*Histoire critique sur l'impôt des boissons*, par M. Moiroguier, 1859.

La recette et le produit net ont été, depuis cette époque, comme suit, en millions de francs :

	RECETTE	PRODUIT NET
Du 1er juillet 1811 à fin 1814.	252	93
1815	54	32
1830	67	45
1840	95	70
1850	122	89
1860	193	143
1868	248	190
1869	254	»

« Le développement qu'a pris la consommation du tabac, notamment depuis un siècle, est un grand fait à divers égards : sous le rapport des habitudes morales, sous le rapport hygiénique de l'espèce, sous le rapport agricole et commercial, et enfin sous le rapport financier.

« Nous ne voulons pas nous prononcer sur la question de savoir si une consommation modérée de ce produit peut être classée parmi celles qui satisfont des besoins légitimes; c'est une question qui ne devrait d'ailleurs point être examinée ici. Sous le rapport financier, nous répéterons une banalité, en disant que la consommation du tabac est, sinon la plus légitimement imposée, du moins une des plus légitimement imposées. En effet, l'impôt n'atteint pas une substance alimentaire, c'est-à-dire une substance indispensable, ni même nécessaire à la vie; il n'atteint pas une matière première d'industrie : il n'atteint qu'une consommation de fantaisie; il tend à limiter une consommation dont l'excès conduit à l'atténuation des facultés intellectuelles et morales.

« On s'est aussi demandé si la consommation du tabac et les ressources que le trésor public y puise pouvaient être regardées comme un fait désormais permanent. Une pareille question n'est pas soluble. D'une part, on peut dire que la satisfaction de ce besoin a lieu depuis assez longtemps et sur une assez grande échelle pour le faire regarder comme constant et universel; mais, d'autre part, on peut dire aussi que toute habitude qui a eu un commencement peut avoir une fin, et que, notamment, un excitant plus agréable, l'opium, par exemple, pourrait s'emparer de la faveur des consommateurs. Mais, finalement, on peut conclure que, s'il est possible

qu'un jour à venir l'usage du tabac disparaisse, il est probable que cela n'aura pas lieu. Il n'y aurait aucun profit pour l'espèce à remplacer le tabac par un produit analogue, à moins que ce dernier ne fût plus agréable, plus hygiénique et moins cher. Mais il y aurait grand profit, sous tous les rapports, à ce que le besoin de fumer, de priser ou de mâcher du tabac disparût, dût-on être conduit à alléger, faute de ressources, les budgets publics d'autant. Chaque consommateur de tabac n'aurait pas de peine à employer son argent et son temps d'une manière plus fructueuse; et si quelques fumeurs protestaient contre notre conclusion, nous leur rappellerions que Franklin a dit, avec une sublime raison, « qu'avec un vice de moins on peut nourrir deux enfants de plus. » (*Dict. d'écon. pol.*, TABAC.).

IV. L'impôt sur le sel.

Cet impôt a toujours été un des plus impopulaires. (Voy. p. 135.)

Nous avons indiqué plus haut (note XXII) ce qu'il produit maintenant en France et ce qu'il a produit dans quelques périodes antérieures. Mais sous ce rapport, nous avons encore quelques rapprochements à faire.

En réunissant les résultats obtenus par l'administration des douanes dans le rayon frontière et par l'administration des contributions indirectes hors de ce rayon, indiqués plus haut (note XXIII), on trouve les chiffres suivants pour la consommation totale en France et par habitant, l'impôt total et par habitant :

	CONSOMMATION	IMPÔT	PAR HABITANT	
	millions de kil.	millions de fr.	kil. gram.	fr.
1830.	196,6	58,6	6,051	1,80
1840	218,2	64,9	6,419	1,91
1850.	256,5	25,6	7,226	0,72
1860.	338,0	39,9	10,061	0,90
1867.	331,8	33,1	8,500	0,85
1830-47 (Moyenne).	»	64,0	»	»
1852-70 d°	»	34,0	»	»

La réforme de l'impôt du sel a été opérée par la loi du 28 décembre 1848, à partir de janvier 1849; elle a consisté dans la réduction des deux tiers, de 30 fr. les cent kilogrammes à 10 francs.

Ce droit de dix ou vingt fois la valeur a continué à empêcher les emplois agricoles, notamment pour la nourriture des ruminants.

Quoi qu'il en soit, la consommation s'est accrue de 33 p. 100, et le fisc perçoit la moitié de son ancien revenu.

Il ne faut pas oublier que cet impôt est par le fait une véritable capitation, plus lourde et plus improportionnelle que les capitations ordinaires, pesant plus sur le pauvre que sur le riche, parce qu'il est le principal et souvent le seul condiment de la nourriture des classes malaisées et qu'il s'accroît avec le nombre des enfants, de sorte qu'il est, comme nous l'avons dit (page 131), un impôt à raison inverse des facultés et du revenu, un impôt progressif à rebours, progressif avec la pauvreté des contribuables[1].

V. L'impôt sur les matières premières. S'il peut disparaître par la division.

(Chap. XI, § 4.)

L'impôt de douanes est le plus mauvais des impôts à cause des frais de perception et des vexations qu'il nécessite, à cause des entraves qu'il suscite au commerce et à la circulation, et, par contre, à la production et à la consommation.

Parmi les droits de douane, ceux sur les matières premières sont les plus nuisibles : comme tous les autres, ils renchérissent les prix et ralentissent la production et la consommation ; mais de plus, comme ils agissent au début de l'œuvre industrielle, ils tendent à énerver et à arrêter la force initiale du travail.

Pour cette dernière raison, l'impôt sur les matières premières, sous forme d'octroi ou sous forme de contribution intérieure et indirecte, est le plus mauvais des impôts ; mais il est encore plus mauvais sous forme de droit de douane.

M. Thiers nous a dit, dans son Message du 13 septembre 1871 : « ... Aidés des lumières des hommes spéciaux, nous avons cherché ces ressources nouvelles, et nous avons pensé que les taxes qui porteraient sur les matières premières auraient l'avantage de se répartir mieux, de se diviser à l'infini, et d'être ainsi moins sensibles pour les contribuables. Lorsqu'en effet une livre de coton, de laine, de lin ou de soie, est parvenue à se filer, à se tisser, à se colorer, à se convertir en vêtement, il est bien difficile d'en retrouver la valeur

[1] *L'Impôt sur le sel, nouvelles observations à l'enquête sur les sels*, par M. G. Goullin. Paris, Guillaumin, 1870, in-8°.

et de sentir la charge qui a pu, sous diverses formes, en résulter pour le contribuable. C'est une vérité usuelle que le poids infiniment divisé devient presque insensible pour ceux qui le supportent. Voilà ce qu'avait pensé le gouvernement. »

Ce raisonnement captieux, reproduit lors de la dernière discussion sur les droits des matières premières, et qui reviendra lorsque la même question sera remise sur le tapis parlementaire, cache un sophisme de l'ordre le plus subtil.

Il a ébloui la majorité de l'Assemblée, dont une partie, il faut bien le dire, n'a pas le sens économique, dont une autre partie sacrifie simplement l'intérêt général à son intérêt particulier, et dont une troisième fraction s'inspire d'une politique fort mal entendue, car il s'agit ici d'une question presque aussi majeure que celle de la forme du gouvernement.

Voyons ce qu'il contient.

Il n'y a d'abord pas à nier que 1 kilogramme, divisé en 1,000 grammes répartis sur mille personnes, ne devienne un poids insensible; que 1,000 centimes, payés par mille contribuables, ne deviennent une contribution insensible. Cette vérité a toute l'évidence des axiomes d'un marquis bien connu. Ce n'est donc pas dans la prémisse que gît le sophisme que nous signalons.

Mais poursuivons l'examen.

Vous voulez taxer les matières premières, la laine brute par exemple.

Eh bien, plus vous laverez cette laine, plus vous la blanchirez, carderez, filerez, tisserez, colorerez et convertirez en vêtements ou en meubles, et plus la matière première ira diminuant dans vos mains, par déchets successifs, et plus l'impôt se sera non pas *diminué* (attention, voici le sophisme!), mais *accru* sur la laine, puisqu'il sera le même pour une quantité moindre.

De la laine brute l'impôt passera, à mesure des diverses transformations, et en progressant, de cette laine sur le vêtement ou sur le meuble, dont l'achat le fera sortir de la poche du porteur du vêtement ou de celle de l'acquéreur du meuble.

Ainsi, loin de diviser l'impôt, vous l'additionnez; loin de le rendre moins sensible, vous le rendez plus sensible.

Mais, objectez-vous, le consommateur n'est pas seul à payer. — Soit.

Nous pourrions vous répondre qu'au bout d'un certain temps, c'est bien le consommateur qui paye tous les frais de production : salaires, intérêts, transport et impôt; que c'est démontré. Mais pour abréger, nous acceptons l'argument.

En admettant que la totalité de l'impôt ne fasse pas l'ensemble de l'évolution, et qu'une fraction non payée par le consommateur reste à la charge de quelques-uns des transformateurs, est-ce qu'on peut dire qu'il est « infiniment divisé » et qu'il est « presque insensible » pour ceux qui le supportent?

Supposons qu'on administre à un groupe de quatre à cinq personnes, à un conseil des ministres, par exemple, l'équivalent d'une volée qui laisserait sur le carreau l'un d'eux, s'il la recevait tout seul, est-ce que cette volée sera infiniment divisée et presque insensible, à la manière de la confirmation d'un évêque sur la joue d'une bande d'adolescents?

Maintenant, veuillez considérer que l'effet ci-dessus signalé se reproduira, et ira *crescendo*, si vous mettez un impôt sur la matière première-savon, un impôt sur la matière première-teinture, un impôt sur la matière première-combustible, des impôts sur les diverses matières premières de l'outillage !

Cette prétendue division est donc une multiplication; cette prétendue diffusion ou dispersion ou évaporation est une accumulation !

Ils ont donc eu bien raison ceux qui ont dit que : l'impôt des matières premières est le plus mauvais des impôts ; que c'est l'impôt de cherté par excellence, l'impôt entrave par excellence ; qu'il est le plus désastreux des impôts, parce qu'il force le producteur à faire une avance au fisc, et qu'on ne saurait imaginer rien de pire pour nous empêcher de produire, pour nous empêcher d'exporter, pour nous empêcher de payer l'envahisseur le moins péniblement possible.

Avons-nous signalé tout le mal ? — Oh ! non.

Sans être bien sorcier, nous pouvons prédire qu'une fois la taxe des matières premières votée, on ne tardera pas à développer la théorie des droits compensateurs, à réclamer la surtaxe des produits

étrangers pour compenser la taxe des matières premières demandée de titre purement fiscal, mais fonctionnant désormais comme protection de l'agriculture et comme point de départ d'une surprotection du travail national.

Et le protectionnisme spoliateur en sera venu à ses fins, et le système, reconstitué de toutes pièces, continuera la ruine de la France, avec cette différence que la dévastation par Bismark et les rapaces officiers de la Prusse, quelque atroce qu'elle ait été, n'aura eu qu'un temps, tandis que le sang de la nation sera indéfiniment sucé par un vampire permanent[1].

M. Lowe, chancelier de l'échiquier, combattait le sophisme de la division de l'impôt, en présentant le budget de 1871.

« On a fait, disait-il, de très-ingénieux calculs pour démontrer que le droit sur le blé ne peut avoir aucune action sur la consommation... que le droit ne faisait qu'une fraction de farthing par pain de quatre livres... Si cela était vrai, vous avez trouvé la pierre philosophale de la finance... Rien de plus aisé que de demander chaque jour et à chaque heure une portion minuscule de la fortune de chacun, cela peut se faire sous mille formes ; mais pensez-vous que les millions en sortiraient moins de la poche des consommateurs, et qu'en frappant ainsi à la consommation vous n'infligerez pas des souffrances et des privations auxquelles il est de votre devoir de remédier. »

« Certes, il n'est pas d'impôt qui ne pèse plus ou moins lourdement sur ceux qui l'acquittent. En pareille matière, on n'a de choix qu'entre des inconvénients, entre des *nuisances* s'il est permis d'employer cette expression, et l'impôt qu'il est juste de préférer est celui qui pour amener au Trésor les mêmes sommes, en produit le moins. A cet égard, on a le droit de s'étonner de l'énormité des taxes proposées sur les matières premières. C'est frapper l'industrie et la richesse à la racine, comprimer, arrêter la séve dans son ascension, et ôter au travail et à la production le mouvement et la vie qui les fécondent.

[1] Extrait du *Journal des économistes*, numéro de février 1872.

« On l'a dit avec raison : de deux choses l'une : ou l'impôt sera rigoureusement perçu, et, dans ce cas, l'exportation des produits, le commerce extérieur s'affaiblira de plus en plus par la raison fort simple que le payement des droits sur les matières premières enlèvera, pendant tout le cours des transformations successives qu'éprouvent ces matières avant d'arriver à la forme définitive, l'intérêt et l'intérêt des intérêts de l'argent versé au Trésor, ce qui, en augmentant le prix de revient des produits français, ne leur permettra pas de soutenir sur les marchés étrangers la concurrence des similaires fournis par les autres nations de l'Europe. Ou bien, des *drawbacks* seront calculés de manière à rembourser aux producteurs français les intérêts des sommes exigées des matières avant la mise en vente, et, dans ce cas, le Trésor sera loin de tirer des taxes tout ce qu'il prétend en obtenir. Ensuite, comment fixer le montant des drawbacks, sans que le Trésor y perde quand il s'agira de cotons, de laines, de diverses provenances, donnant, selon la différence des origines et des préparations, des déchets d'une inégalité marquée, et entrant souvent simultanément dans le tissu des mêmes étoffes ? Il y aura là des embarras pratiques qui retomberont infailliblement à la charge du fisc et le forceront à des restitutions excessives. L'exemple de ce qui, pendant de longues années, s'est passé dans les calculs du rendement des sucres est là pour servir d'enseignement, et cependant, la matière première n'avait à subir que de bien simples transformations.

« Si l'on a pensé à imiter ce qu'ont fait récemment les États-Unis de l'Amérique, on s'est singulièrement mépris. La situation des deux pays n'est pas la même. Les États-Unis n'exportent guère que des matières premières. Ils ont très-peu d'industries manufacturières, et reçoivent du dehors la plupart des produits fabriqués qu'ils consomment. Aussi les surtaxes atteignaient-elles presque uniquement des articles venus de dehors et passant sans prépations nouvelles aux mains du consommateur, et pourtant, ces surtaxes ont été bien loin de donner tout ce qu'en attendaient leurs auteurs. »

H. Passy[1].

[1] Réunion de la Société d'économie politique du 5 août 1871.

Les faits suivants donnent la mesure de l'influence d'un pareil impôt, si minime qu'il soit au tarif.

« Voilà par exemple le droit qui frappe à l'entrée les houilles; ce droit d'apparence minime, puisqu'il est seulement de 1 fr. 20 par tonne, pèse néanmoins à tel point sur l'industrie cotonnière, que l'honorable M. Cordier, secrétaire de la chambre de Rouen et imprimeur sur étoffes, a dû porter à 47,016 fr. la dépense qui grève de ce chef un atelier de 72,000 broches. Pour l'indiennerie de la circonscription de Rouen, cette avance représenterait quelque chose comme 400,000. Joignez-y le péage des canaux et rivières, et les chiffres seront aussitôt plus que doublés. Or sait-on ce qu'a produit en Alsace et dans le Nord le régime des droits sur cette matière première par excellence qui s'appelle la houille? L'indiennerie a vu le nombre de ses ateliers diminuer chaque année, et de vastes établissements se changer en casernes, en hôpitaux, en amidonnerie, pendant que les machines se vendaient comme vieux fer! Tout cela, c'est de l'histoire; et l'enquête close en 1870 en contient à toutes les pages le récit authentique. » PAUL COQ[1].

VI. L'impôt et la morale. — L'impôt sur les vices; effet de son incidence.
(Chap. IV, p. 29. — Chap. XI, § 6.)

Ce sujet, qui faisait l'objet d'une note spéciale dans l'édition précédente, a été traité au chapitre V, § 3, où nous avons reporté les observations contenues dans cette Note.

Quelques remarques nous paraissent encore utiles pour compléter ce qui a été dit.

Le nombre des vices étant fort grand et le besoin d'argent étant fort grand aussi, il s'est trouvé des personnes, aussi peu versées en science morale qu'en science financière, qui ont proposé d'imposer le vice dans le but à la fois double et contradictoire de trouver des ressources au fisc et de corriger les mœurs : il ne pourait être question que des vices qui s'étalent au grand jour, pour éviter une inquisition formidable dans les familles, c'est-à-dire de l'ivrognerie, de l'oisiveté, de la lâcheté, du mensonge, etc.

[1] *Du Principe de l'impôt sur les matières premières.* — *Constitutionnel* du 30 mars 1872.

L'assiette en serait-elle possible? en tout cas, la perception serait peu productive et n'amènerait pas l'amendement moral qui doit venir de l'éducation et des progrès des mœurs tant privées que publiques.

Voici une autre raison [1].

« Il faut se garder de faire entrer l'impôt dans les attributions du fisc, parce qu'avec les meilleures intentions du monde, il peut dépraver les citoyens, au lieu de les ramener dans la voie. C'est un rôle qui n'est pas de sa compétence. En frappant un droit sur les alcools, il n'empêchera pas toujours le père de famille d'aller au cabaret, mais il peut être certain d'obtenir le résultat suivant par un curieux effet d'incidence : la femme et les enfants seront seulement plus mal logés, plus mal nourris, plus mal vêtus. Et il en est des autres vices comme de celui de l'ivrognerie, qui se trouve justement répandu dans les pays où le vin est plus rare. La réglementation et les taxes auxquelles on a soumis les maisons de jeux n'ont jamais diminué le nombre des joueurs ; et la somme que l'impôt du tabac rend à l'État s'accroît tous les jours. C'est dans les grandes villes que, toute proportion gardée, les vices sont le plus répandus, et c'est cependant là qu'ils ont le plus de droits à acquitter. La réforme des mœurs n'est point une question d'argent. Il faut frapper plus profondément pour obtenir un effet utile. Quant à l'impôt, il n'est point ici dans sa sphère. Il n'a pas à se préoccuper d'être moralisateur ; son seul but doit être de remplir les caisses publiques et de pourvoir aux dépenses publiques, non de ramener les hommes dans le sentier de la vertu : ceci est l'affaire du père de famille, de l'éducation, de l'État, ou celle des particuliers, de la crainte que la justice inspire, etc., etc. »

Il y a eu plusieurs applications de ce système de taxations des vices.

Nous ne pouvons faire ici de l'érudition qui nous conduirait trop loin ; citons seulement un cas qui est un curieux exemple d'aberration morale produite par l'esprit de fiscalité. (Voy. ch. XXI, § 4.)

On lit dans une pièce composée en 1522 pour la diète de Nurem-

[1] Nous la tirons d'un article sur la répercussion et la discussion de l'impôt que nous adressait, il y a quelque temps, M. Decante, et que nous avons reproduit dans le *Journal des économistes*, numéro d'août 1868, X, IIIe série.

berg, intitulée *Centum gravamina* et imprimée dans le *Catalogus testium veritatis :* « La plupart des évêques et les officialités ne permettent pas seulement aux prêtres d'avoir des concubines, en payant un tribut, mais même, s'il y a quelques prêtres sages qui veulent vivre en continence, on ne laisse pas de leur faire payer le tribut de concubinage, sous le prétexte que M. l'évêque a besoin d'argent[1]. »

L'évêque en ces temps-là exerçait l'autorité administrative. Nous lisons dans le même volume où nous trouvons cette citation (p. 285) que les papes Léon X et Clément VII confirmèrent la permission d'un établissement de prostitution autorisé par Jules II, à la condition qu'une partie des biens de ces établissement profiterait à un couvent de religieuses de Sainte-Marie-Magdeleine!

VII. Impôt sur le revenu. — Extraits de la dîme de Vauban. — Essais sous Louis XV.

(Ch. VI, § 3. — Ch. VIII, § 4. — Ch. IX, § 8. — Note XI.)

Dans la récente discussion au sein de l'Assemblée nationale, dont nous avons déjà parlé (à la note XI, § 5), M. Thiers, adversaire de l'impôt sur le revenu, ayant invoqué l'autorité de Vauban, nous croyons devoir reproduire ici les passages de la *Dîme royale* que M. le comte de Butenval rappelait tout récemment aux lecteurs du *Journal des économistes*[2], à propos de cette discussion.

Voici comment Vauban formule son projet :

« ... Tous ces moyens (la taille, la capitation, les aides, les douanes provinciales, les dècimes du clergé, etc) étant défectueux, il en faut chercher d'autres qui soient exempts de tous les défauts qui leur sont imputés et qui puissent en avoir toutes les bonnes qualités et même celles qui leur manquent. *Ces moyens sont trouvés : ce sera la* DIME ROYALE, si le roi l'a pour agréable, PRISE PROPORTIONNELLEMENT SUR TOUT CE QUI PORTE REVENU.

[1] Voy. *des Divinités génératrices, ou du culte du phallus chez les anciens et les modernes*, par J. A. D. Paris, Dentu, 1865. 1 vol. in-8°, p. 338.

[2] Numéro de mars 1872, d'après l'édition annotée par E. Daire dans *les Economistes financiers du dix-huitième siècle*, tome I de la Collection des principaux économistes de Guillaumin (184). Voy. sur ce volume notre article dans le *Journal des économistes*, de 1843, tome V, page 82. La *Dîme royale* a été publiée en 1707.

« Ce système n'est pas nouveau. Il y a plus de trois mille ans que l'Écriture sainte en a parlé, et l'histoire profane nous apprend que les plus grands États s'en sont heureusement servis. Les empereurs grecs et romains l'ont employé ; nos rois de la première et de la seconde race l'ont fait aussi...

« ... C'est le moyen le mieux proportionné, le moins susceptible de corruption, parce qu'il n'est soumis qu'à son tarif, et nullement à l'arbitrage des hommes... »

« Par ce moyen un chacun contribuera, selon son revenu, aux besoins de l'État, par une proportion dont personne n'aura lieu de se plaindre, parce qu'elle sera tellement répandue et distribuée que, quoiqu'elle soit également portée par tous les particuliers depuis le plus grand jusqu'au plus petit, aucun n'en sera surchargé, parce que personne n'en portera qu'à proportion de son revenu.

« Ce moyen aura encore cette facilité que, dans les temps fâcheux, il fournira les fonds nécessaires, sans avoir recours à aucune affaire extraordinaire, en augmentant seulement la quotité des levées à proportion des besoins de l'État... »

« ... Je réduis cette contribution générale à quatre différents points : — 1er *fonds*, qui comprend la *dîme de tous les fruits de la terre*, sans exception ; — 2e *fonds*, qui comprend la *dîme des maisons des villes et gros bourgs*, des *moulins* de toute espèce ; celle de l'*industrie* ; des *rentes sur le roi ;* des *gages*, *pensions*, *appointements* et de toute autre sorte de revenus non compris dans le premier fonds ; — 3e *fonds* : *le sel*. — 4e *fonds : revenu fixe*, composé des *domaines*, des *parties casuelles*, *francs-fiefs*, *amendes*, *douanes*, de *quelques impôts volontaires* et non onéreux, etc., etc. »

(Vauban consacrait un chapitre à chacune de ces grandes divisions.)

« Le 2e *fonds* comprend la dîme des maisons des villes, des gros bourgs, etc.

« ... Les tailles et les aides, dans lesquelles je comprends les douanes provinciales, étant converties en dîme du vingtième des fruits de la terre, il se trouvera encore plus de la moitié du revenu des habitants du royaume, qui n'aura rien payé, ce qui serait faire une injustice manifeste aux autres, parce qu'étant tous également sujets et sous la protection du roi et de l'État, chacun a une obli-

gation spéciale de contribuer à ses besoins à proportion de son revenu.

« ... *Il n'y a donc qu'à débrouiller le revenu de chacun et le mettre en évidence, afin de voir comment il doit être taxé*, ce qui suppose un dénombrement exact de toutes les personnes qui habitent dans le royaume.

« Toutes les personnes qui habitent le royaume sont ou gens d'épée, ou de robe longue, ou courte, ou roturiers.

« Les gens d'épée sont : les princes, les ducs et pairs, les maréchaux de France, les gouverneurs et lieutenants généraux des provinces, les officiers de terre ou de mer et tous les gentilshommes du royaume.

« Les gens de robe sont ou ecclésiastiques, ou officiers de justice, de finance ou de police.

« Les roturiers sont ou bourgeois vivant de leurs biens ou charges, ou marchands, ou artisans, ou laboureurs, ou enfin manouvriers ou gens de journée.

« Toutes ces personnes, dans leurs différentes conditions, ont du revenu, dont elles subsistent et font subsister leur famille. Ce revenu consiste en terres, domaines, maisons, moulins, pêcheries, ou en pensions, gages, émoluments de charges et emplois; ou dans leur négoce; ou enfin dans leurs bras, si ce sont artisans ou gens de journée.

« ... Il n'est donc question que de découvrir quels sont ces revenus, pour en fixer et percevoir la dîme royale. Et c'est à quoi je ne pense pas qu'on trouve beaucoup de difficulté si on veut bien s'y appliquer, et que le roi veuille bien s'en expliquer par une ordonnance sévère, qui soit rigidement observée, portant confiscation des revenus recelés et cachés, et la peine d'être imposé au double pour ne les avoir pas fidèlement rapportés. Moyennant quoi, et le châtiment exemplaire sur quiconque osera éluder l'ordonnance et ne s'y pas conformer, on viendra à bout de tout. Il n'y aura qu'à nommer des gens de bien et capables, bien instruits des intentions du roi, bien payés, et suffisamment autorisés pour examiner ces différents revenus en se transportant partout où besoin sera... »

Le mémoire de la *Dîme royale* déplut fort à Louis XIV; mais il y a tout lieu de penser que ce n'est pas tant à cause de l'impôt nou-

veau et des ressources qu'il offrait au souverain dépensier, qu'à cause des tristes constatations, des dures vérités et des sévères principes qui l'accompagnaient. Toujours est-il que des arrêts rendus par le roi en son conseil, en date des 14 février et 19 mars 1707, condamnaient son livre au pilori, « comme distribué sans permission et sans privilége, et dans lequel il se trouvait plusieurs choses contraires à l'ordre et à l'usage du royaume. »

« ... Le malheureux maréchal, dit Saint-Simon[1], porté dans tous les cœurs français, ne put survivre aux bonnes grâces de son maître, pour qui il avait tant fait. Il mourut peu de mois après, ne voyant plus personne, consumé de douleur, et d'une affliction que rien ne put adoucir, et à laquelle le roi fut insensible, jusqu'à ne pas faire semblant qu'il eût perdu un serviteur si utile et si illustre... »

Vauban mourut quelques mois après la communication du mémoire au roi et quelques jours (le 30 mars 1707) après le second des arrêts que nous venons de rappeler. M. Thiers a dit à la tribune que l'illustre maréchal « ne mourut pas, comme Racine, du chagrin d'avoir déplu au roi, mais de son grand âge et de ses longs services. » Il a pu y avoir de tout cela dans la mort de Vauban; mais il peut bien y avoir eu quelque colère rentrée, par suite d'une juste indignation contre le procédé du roi et de messieurs du conseil envers un homme de science et de cœur.

Au début du règne de Louis XV, les frères Pâris, que le duc de Bourbon, premier ministre, avait appelés auprès de lui, imaginèrent l'impôt du *cinquantième*, qui, en imitation de la dîme de Vauban, devait être payé en nature, pendant douze ans, et en argent sur tous les autres revenus de toute espèce. On évaluait son produit à 10 millions, et il était annoncé comme devant servir au remboursement des rentes. Les parlements refusèrent de l'enregistrer, et il fallut avoir recours à un lit de justice. Dès la seconde année, les difficultés et les pertes des prélèvements en denrées faisaient renoncer à ce mode, et l'impôt fut établi en argent, par voie de répartition et par voie d'abonnement.

[1] Saint-Simon, *Mém.*, tome V.

Cet impôt fut fort mal reçu par les classes privilégiées ; et le cardinal Fleury, qui devint premier ministre en juin 1726, ne tarda pas à le supprimer. Cependant celui-ci se vit forcé d'y avoir recours en 1733 et en 1741, et cela lui valut de la part du clergé, qui sut s'en faire dispenser, un don gratuit de 12 millions en 1733 et de 31 millions en 1741.

En 1735, pour subvenir aux frais de la guerre entreprise dans le but de soutenir le rétablissement de Leczinski, père de la reine, sur le trône de Pologne, on créa des rentes viagères et perpétuelles, on ouvrit des tontines, on institua une loterie royale, et on établit un impôt provisoire du *dixième* sur les revenus. Ce prélèvement dura trois ans. En 1741, nouvelle guerre en Allemagne, suivie d'un autre prélèvement du dixième pendant trois ans.

VIII. L'impôt sur les dépenses.

La difficulté que présente l'appréciation de l'ensemble des revenus a suscité l'idée de mettre un impôt général sur les *dépenses particulières*[1], qui ne présentent pas une assiette précise, et pour lesquelles il faudrait aussi se servir de la déclaration des contribuables.

Les impôts indirects ou de consommation sont des impôts sur les dépenses ; les impôts directs sur les domestiques, les voitures, les chevaux, etc. ; les impôts sur le mobilier et le loyer, sur les maisons habitées par leurs propriétaires, ou sur les valeurs locatives, sont encore des impôts directs sur les dépenses.

IX. Impôt sur les valeurs locatives. — Proposition de M. Passy[2].

(Ch. IX, § 3.)

« Parmi les impôts qui ont appelé l'attention, à titre d'impôts à substituer à une partie de ceux que propose le projet de loi, figure à juste titre l'impôt sur le revenu. Cet impôt existe dans la majeure partie des États de l'Europe, et la preuve qu'il atteint son but, c'est

[1] *Impôt de tant pour cent sur les dépenses particulières*, par M. John Revans, cité par M. Mill. V. liv. V, ch. III, § 5. — *L'Avere et l'imposta*, par M. C. Baer. Turin, Loescher, 1872 ; broch. in-8°.

[2] Dans la discussion sur les nouveaux impôts, à la Société d'économie politique, réunion d'août 1871 ; extrait du *Journal des économistes*, n° d'août 1871.

qu'on l'y conserve. En France, on le repousse, et peut-être la répulsion mal entendue dont il est l'objet ne permettrait-elle pas de l'établir avec tout le succès et toute la célérité désirables. Il semble facile néanmoins d'en créer l'équivalent, en s'adressant au genre de dépenses ou de consommation qui garde avec le chiffre du revenu la proportion la plus exacte, non pas toujours proportion mathématique, mais proportion réelle dans la presque totalité des cas.

Ce genre de dépenses, c'est celui de l'habitation, ce qu'on appelle la valeur locative. Il y a plus de vingt ans, le relevé officiel des valeurs locatives, relevé inférieur à la réalité, portait à bien près d'un milliard l'ensemble de ces valeurs; aujourd'hui, cet ensemble doit monter plus haut et être de près de 1,300 millions. Eh bien, un impôt du dixième donnerait au moins 120 millions. Si l'on procédait franchement et hardiment, voici ce qu'on pourrait faire.

« On supprimerait les contributions personnelle et mobilière, ainsi que la contribution des portes et fenêtres, qui, réunies, donnent un peu plus de 90 millions, et on demanderait à l'impôt sur les valeurs locatives 180 millions qu'on percevrait en les taxant à 15 centimes par franc. Une remarque importante à faire, c'est que dans ce système le pauvre, le journalier des campagnes, ne payerait pas plus qu'il ne paye aujourd'hui. Sa contribution personnelle et celle des portes et fenêtres lui enlèvent annuellement au moins 6 ou 7 francs. Évalué à 40 francs, et c'est le chiffre dans les départements pauvres, son loyer, à raison de 15 centimes par franc, ne lui fera payer que 6 francs. Les gens riches, au contraire, ceux qui ont maison à la ville et à la campagne, payeraient au delà de ce qu'ils payent maintenant, et ce serait juste. Sous cette forme, on aurait un véritable impôt sur le revenu, et un impôt dont la perception, loin d'exiger des recherches, des déclarations, des inquisitions, aurait lieu d'après des rôles dressés par les agents du Trésor et des relevés que l'on peut faire, et qui seraient renouvelés à des époques quinquennales.

« ... A l'avantage de n'exiger aucune déclaration des contribuables, l'impôt sur les valeurs locatives joindrait celui de laisser la porte ouverte aux réclamations dont l'équité ordonne de tenir compte. S'il arrivait qu'un contribuable, à raison de ce qu'il aurait une famille nombreuse ou pour toute autre cause, se trouvât forcé

d'occuper une habitation, de payer un loyer trop considérable, il pourrait demander décharge d'une partie de la contribution. Il serait fait droit à sa réclamation si elle était fondée. L'État procéderait à son égard comme il le fait en matière de contributions directes.

« Maintenant, conviendrait-il, ainsi qu'on vient de le dire, de marquer un point au-dessous duquel commencerait l'exemption de l'impôt sur les valeurs locatives ? C'est ce qui est pratiqué en Angleterre, où les revenus inférieurs à une quotité donnée n'acquittent pas l'impôt. M. Passy pense que ce mode d'opérer, admissible dans un pays de mœurs aristocratiques, où subsistent, en matière de propriété et d'héritage, des privilèges contraires au droit commun, ne l'est nullement dans les pays où règne l'égalité des droits. Partout, au reste, il entraîne des inconvénients d'une gravité qui doit le faire repousser en principe comme en fait. Du moment où une fraction de la population est dispensée du payement d'un impôt, elle se regarde comme autorisée à étendre l'immunité, et cherche naturellement à aggraver aux dépens des autres contribuables celles des charges publiques auxquelles elle n'est pas appelée à subvenir. Le privilége est de mauvais conseil pour ceux qui en jouissent ; il les amène à réclamer des avantages croissants et devient promptement un ferment de discordes, une cause de querelles et de conflits entre les divers membres de la communauté.

« L'impôt doit s'adresser aux choses sans se préoccuper des personnes. Il a à demander à chacun dans la mesure de ce qu'il possède, selon la quotité des biens, des revenus, des richesses dont il dispose. Ainsi le veut la justice distributive, ainsi l'exige l'intérêt bien entendu de tous, et cela non pas seulement au point de vue économique, mais aussi au point de vue politique. »

X. L'impôt sur les riches. — Faut-il y compter ? faut-il s'en effayer ?

La formule de « l'impôt sur les riches » effraye l'imagination de beaucoup de gens et fait croire à bien d'autres qu'il y aura là toute une science financière nouvelle quand la démocratie aura tout à fait triomphé.

Dans les pays à suffrage universel, la démocratie a le pouvoir, et

le moment est venu de s'expliquer catégoriquement sur les formules de ce prétendu programme démocratique.

Quand on dit l'impôt sur les riches, cela signifie pour les uns ou pour les autres toute une série d'impôts :

Impôt sur la richesse ;	Impôt sur les héritages ;
Impôt sur la fortune ;	Impôt progressif ;
Impôt sur le luxe ;	Impôt sur le revenu ;
Impôt sur les propriétaires ;	Impôt sur les rentes.
Impôt sur les capitalistes ;	Etc., etc.

Eh bien, tout cela nous l'avons déjà. Conservateurs peureux, le coup est porté depuis longtemps ; radicaux échevelés, la chose est faite ! — Il n'y a plus rien à inventer ; il n'y a pas à révolutionner ; il n'y a plus qu'à modifier, améliorer dans le sens de la justice distributive.

Tous les impôts existants atteignent l'avoir, la richesse, la fortune petite ou grande, les revenus petits ou grands, la dépense, le luxe ; soit qu'ils frappent sur les instruments du travail, ou sur les modes du travail, ou sur les produits du travail.

— Mais les riches seuls devraient payer, ceux qui ont beaucoup, s'entend.

— Oui, citoyen ; seulement il y a fort peu de riches. On les compte facilement ceux qui ont beaucoup. En un an ou deux, on leur aurait tout pris pour faire face aux dépenses publiques ; il faudrait alors ruiner une deuxième couche, puis une troisième et l'on arriverait à l'indigence universelle, qui ne ferait les affaires de personne ; car, comme a dit J.-B. Say, s'il est malheureux d'être pauvre, il est encore plus malheureux de n'être entouré que de pauvres comme soi.

A un autre point de vue, tout le monde profitant de la dépense commune, tout le monde doit y contribuer en vertu du principe d'égalité, un des aspects de la justice que vous ne pouvez vouloir méconnaître.

— Mais le fisc pourrait se suffire avec les objets de luxe, s'ils étaient convenablement imposés.

— Ils le sont, citoyen, pour la plupart. Mais, imposés ou non, les objets que vous entendez par luxe constituent une petite fraction

dans la masse des produits, et ils ne peuvent produire qu'une fraction des ressources nécessaires qu'il faut demander aux choses d'usage populaire, par cette grosse raison que cette large base peut seule fournir assez.

Que si vous entendez par luxe le tabac, les liqueurs spiritueuses, le sucre, vous pouvez voir que le fisc a porté sur ces articles une main pas mal démocratique.

— Mais les capitalistes, les propriétaires! si on leur faisait un peu plus rendre gorge à ces sangsues...!

— Ils payent, citoyen ; car par capitaux vous entendez certainement (sans cela vous seriez un imbécile) les instruments de travail: constructions, navires, mécanismes, agencement, outillage, approvisionnements, les matières premières, combustible, mobilier, etc.; ils sont positivement imposés et payent encore par voie de portes et fenêtres, patentes, valeurs industrielles, succession, donations, mutations, transactions, ventes, etc. — Vous n'entendez pas seulement, je suppose, les 3 ou 4 milliards de numéraire qui fonctionnent comme intermédiaires dans les échanges; qui filent des mains des uns et des autres, à la manière des anguilles ; que maître Fisc avec toute son habileté ne pourrait pas atteindre, et qu'il avalerait en une ou deux années.

— Mais si l'impôt était progressif ?

— Il l'est souvent, citoyen ; il pourrait l'être plus souvent de façon à surcharger un peu plus que par le mode proportionnel ceux qui ont plus de moyens, plus de fortune....

Cette concession vous suffit-elle ? Si vous dites non, remarquez que vous voudriez employer le fisc, non pas à faire contribuer les citoyens, mais à les exproprier complétement ? Ce serait alors la thèse du communisme, qui sort de la question financière, et que j'examine ailleurs, si vous voulez me lire.

Ce n'est pas ainsi que vous l'entendez ? — Je le pense bien ; mais alors, savez-vous ce que vous dites en employant la formule dans un sens autre que celui de proportion progressive limitée ?

— Mais ne pourrait-on faire un choix, un meilleur choix dans les impôts, ne pas trop surcharger les petites bourses, préférer les impôts les moins nuisibles, les plus susceptibles d'atteindre la

richesse produite, l'impôt sur le revenu, appliqué en Angleterre et dans d'autres pays ?

— Oh ! parfaitement ! et c'est précisément ce problème que cherchent à résoudre les législateurs nommés par nous tous ; qu'ils résoudront à mesure qu'eux et nous serons plus instruits, vous compris, que nous connaîtrons mieux les inégalités, les improportionnalités, les injustices ; que nous saurons mieux ce qui s'expérimente à l'étranger ; et aussi que nous aurons moins à payer, car actuellement, avec de si grands besoins, il faut renoncer à la justice dans l'impôt.

Et par exemple, en ce qui concerne l'impôt du revenu, patience, citoyen, vous l'aurez, ce progrès, je vous en réponds. Les dépenses sont arrivées à un chiffre tel que les législateurs, forcés par la nécessité, ne le repousseront pas longtemps. Je puis faire cette prédiction sans être sorcier.

Ici j'entends les lamentations d'une autre catégorie de citoyens voyant dans l'impôt sur le revenu un mode d'expropriation, qui, en peu d'années, transformera le fisc en spoliateur universel !

Mais, monsieur, vous ne me faites pas l'effet d'avoir beaucoup réfléchi sur l'impôt ; vous me paraissez ignorer ce qui se passe depuis qu'on paie quelque chose à César, qu'on lui doive ou qu'on ne lui doive pas.

Or il faut que vous sachiez, que lorsque le fisc vous demande tant pour votre ferme ou votre maison ou votre capital, ce n'est pas un morceau de votre terre ou de votre maison ou de votre machine qu'il réclame, c'est bel et bien une part de votre revenu, tout comme s'il était copropriétaire avec vous ; il faut que vous sachiez que, lorsque ce même fisc trouve moyen d'attraper 300 francs dans les mains des marchands qui vous fournissent pour 3,000 francs de boissons et de nourriture que vous achetez, c'est bel et bien un dixième de votre revenu qu'il s'applique.

Bon homme que vous êtes, vous le payez l'impôt sur le revenu ; vous le payez sur vos biens visibles et invisibles, apparents ou masqués.

Comprenez donc et ne vous effrayez pas tant. Ne voyez-vous pas que « impôt sur le revenu » et « impôt sur le capital, » c'est tout un pour le résultat final ? C'est le capital qui produit le revenu, et

c'est par le revenu qu'on toise le capital. Il peut y avoir tel ou tel mode de perception ou d'assiette par le capital ou par le revenu à apprécier par les gens de finance; mais il n'y a pas chose tant nouvelle que vous croyez.

De quoi s'agit-il maintenant? Il s'agit de vous prendre un peu plus.

— Dans nos poches?

— Certainement, dans vos poches. Et où diable voulez-vous qu'on prenne? disait l'abbé Terray à un contribuable naïf de son temps... Il s'agit de vous prendre un peu plus pour payer les sottises que vous avez conseillé de faire ou laissé faire, au moyen d'une taxe additionnelle sur vos revenus ou sur votre revenu total, afin de combler le déficit et d'éviter des contributions, des expropriations plus ruineuses encore. Plus tard, le fonctionnement de cette taxe additionnelle vous ayant convaincu de ses avantages *relatifs*, vos législateurs pourront vous la demander dans une plus forte proportion, afin de *réformer* tous les autres impôts ou procédés d'expropriations annuelles pratiqués jusqu'à ce jour.

Il faut voir les choses comme elles sont, et bien se persuader que si jamais la tête tournait aux masses, si elles pouvaient perdre le sentiment du juste, l'instinct de conservation, l'esprit de propriété, si le gâchis social, enfin, pouvait se produire, elles n'auraient nul besoin de rechercher votre cote de contribution pour aller s'installer dans votre maison, s'asseoir sur vos meubles, décrocher vos tableaux, fouiller dans votre bibliothèque, votre cave, votre portefeuille ou vos armoires.

Allons, ne nous lamentons pas inutilement; instruisons-nous; répandons la parole de raison autour de nous; aidons-nous, le ciel nous aidera.

Ici le prétendu radical reprend la parole. — Eh bien, dans l'impôt sur le revenu, on doit comprendre sans doute l'impôt sur les rentes, les rentiers, les oisifs...

— Assurément, qui dit impôt sur le revenu ou sur les revenus dit tout cela. Mais il ne faut pas se faire illusion. Si vous arrivez à taxer spécialement les rentes ou créances sur l'État, l'opération équivaudra à une expropriation que l'État a solennellement promis

de ne pas faire (cette violation de l'engagement ne vous touche pas, je ne le note que pour mémoire), expropriation qui fera payer plus cher par l'État les emprunts futurs ; ce qui revient à découvrir saint Pierre pour couvrir saint Paul. Qu'on impose les rentes sur l'État pour plaire à l'opinion, comme on a fait en Italie, comme on veut faire en Espagne, mais qu'on n'ait pas la prétention de faire un bon calcul, à moins qu'on ne ferme le Grand-Livre[1].

Que si on prenait cette virile résolution, et si on imposait le revenu, on pourrait dire, comme Pitt disait en 1798 au parlement : « Ce n'est point ici une taxe particulière et révoltante sur les créanciers de l'État exclusivement ; s'ils avaient employé leurs fonds en achats de terres ou dans le commerce, ils auraient été de même astreints à la contribution. Le capitaliste n'est pas traité différemment du propriétaire foncier, du manufacturier, du négociant, mais il doit être traité comme eux. »

[1] Extrait du *Journal des économistes*, numéro d'avril 1872.

XXXI

MESURES FINANCIÈRES PRISES EN FRANCE APRÈS LA CATASTROPHE DE 1870-71

I

C'est à 9 ou 10 milliards[1] que s'élèveront pour la France les charges provenant des frais et désastres *directs* de la criminelle guerre si follement commencée par le gouvernement impérial sans l'assentiment du pays, et si cruellement continuée par les chefs du gouvernement prussien (Guillaume Ier et Bismark) alors que la France faisait de raisonnables propositions de paix.

On aura fait face à cette formidable dépense par des emprunts ordinaires en rentes perpétuelles ; et on aura pourvu aux intérêts de cette nouvelle dette, qui double l'ancienne, ainsi qu'à des dé-

[1] Contribution de guerre aux Prussiens et intérêts, 5 milliards et demi ; dépenses de guerre, indemnités, etc., 3 ou 4 milliards.— Cette somme, tant forte soit-elle, ne représente pas la perte totale occasionnée par ces affreux événements. Il faut y ajouter la perte de tout ou partie d'une année de travail par la plupart des intelligences, des bras et des capitaux productifs, perte qui peut être évaluée à pareille somme, sans compter les vies détruites, les santés délabrées, les douleurs, les soucis et les misères dans les familles

Par la loi du 6 septembre 1871, l'Assemblée nationale a décidé qu'un dédommagement serait accordé à tous ceux qui, pendant l'invasion des Allemands, ont subi des contributions de guerre, des réquisitions, des amendes et des dommages matériels. M. Casimir Périer, ministre de l'intérieur, a fait connaître dans un rapport l'étendue de ces pertes d'après les documents recueillis par des commissions cantonales nommées *ad hoc*. Le montant des réclamations constatées s'élève, dans les trente-quatre départements envahis, à 821 millions de francs, dont 167 millions pour Seine-et-Oise, qui a été le plus éprouvé. Dans ce total,

penses nouvelles résultant de la situation, par les impôts, soit en créant plusieurs impôts nouveaux, soit en aggravant les impôts existants, soit en étendant l'application des droits actuels, ce qui équivaut à la création d'impôts nouveaux.

II

Au début de la guerre, le gouvernement impérial faisait un emprunt de 750 millions, bientôt suivi de l'emprunt de 250 millions par la délégation du gouvernement de la défense nationale. En même temps on s'adressait à la Banque de France, autorisée à suspendre le remboursement de ses billets, et qui en a fourni jusqu'à ce jour pour 1,530 millions

Aussitôt la guerre civile terminée, le gouvernement de M. Thiers, autorisé par l'Assemblée nationale, a pu faire un nouvel et formidable emprunt de 2 milliards, qui va être suivi, à un moment favorable, d'un emprunt plus colossal encore de 3 ou 4 milliards. (Voy. Note XXIV.)

Avec ces ressources et quelques autres[1] il a été possible de faire face aux besoins de la situation et de payer 2 milliards aux Prussiens, dont 1,500 millions sont entre leurs mains et 500 seront disponibles en octobre 1872.

les contributions de guerre entrent pour 39 millions ; les impôts perçus par l'autorité allemande pour 49 millions ; les réquisitions pour 327 millions ; les dégâts par incendie et autres causes pour 141 millions ; les titres, meubles et autres objets « enlevés sans réquisition » pour 264 millions. Ce dernier chiffre surtout sera l'éternel déshonneur de cette armée vorace dont les chefs ont *volé*, soit dit sans euphémisme, en plein dix-neuvième siècle, pour faire cadeau à leurs « Gretchen, » encore occupées en ce moment à démarquer le linge. Belle leçon, en vérité, pour les filles de ces nobles et vertueux officiers partis en guerre pour moraliser la France et Paris, à l'aide du bombardement psychologique, du pétrole et du pillage méthodique !

[1] Près de 600 millions, savoir :

112 millions provenant de la vente des rentes de la dotation de l'armée et du restant des approvisionnements de Paris ; 325 millions, valeur des portions du chemin de fer de l'Est cédées au gouvernement prussien, et restant dus à la compagnie par le gouvernement français ; 135 millions provenant des recouvrements faits sur la taxe des gardes nationales mobilisées.

Voici comment se sont effectués ces trois énormes payements :

	millions.
Versement à Berlin	7,89
Effets de commerce	822,86
Chemins de fer de l'Est	325,00
Billets de banque	125,00
Or français	109,00
Pièces de 5 fr. en argent	63,01
Billets des banques étrangères	6,79
Monnaies allemandes	45,76
	1,510,31

L'exportation de ce numéraire et l'achat de ces effets de commerce ont occasionné une crise monétaire moins intense qu'on n'aurait pu le craindre.

Il a fallu créer ensuite des recettes régulières pour faire face aux dépenses nouvelles introduites dans le budget pour le service de cette nouvelle dette, tant en intérêts qu'en amortissement. Voici le relevé que présentait M. Pouyer-Quertier dans son exposé relatif au budget de 1872 :

	millions.
Intérêts des trois derniers emprunts (750 millions, 250 millions, 2 milliards)	193
Intérêts des 3 milliards encore dus aux Prussiens	150
Intérêts de la somme due à la compagnie du chemin de l'Est pour la partie cédée	16
Amortissement destiné d'abord à rembourser la Banque	200
Intérêts payés à la Banque	9
Garde nationale mobile	38
Part sur divers impôts, économies déduites	43
	650

Dans l'exposé des motifs pour le budget de 1871 (en juin 1871), le ministre des finances ne demandait d'abord que 488 millions; pour obtenir cette somme, MM. Thiers et Pouyer-Quertier proposaient l'aggravation du timbre et des contributions indirectes, le rétablissement du régime douanier sur les matières premières et les textiles avec droits de 20 pour 100 et drawback, l'élévation des tarifs sur les sucres et les cafés, le rétablissement des droits de sortie, l'élévation du tarif postal, etc.; ou simplement le retour à la pratique fiscale d'il y a un demi-siècle et au régime protecteur dont

la réforme a heureusement commencé avec le traité de commerce de 1860, conclu entre la France et l'Angleterre[1].

La commission du budget[2] se voyant en face d'un déficit de 650 millions, adoptait, en l'améliorant autant que possible, le plan du gouvernement relativement au timbre, aux contributions indirectes; elle ajoutait d'autres denrées coloniales, et particulièrement le pétrole, aux sucres et aux cafés, surtaxés dans le projet du gouvernement; elle proposait de surtaxer les transports en chemins de fer, de doubler le prix des poudres; elle demandait la mise en vigueur de la loi du 2 juillet 1862 sur les chevaux et les voitures, à la promulgation de laquelle le sénat s'était opposé sans rire, pour exercer au moins une fois sa prérogative sur un projet parfaitement indifférent au gouvernement; elle proposait de surtaxer la transmission des valeurs mobilières imposées par la loi du 25 juin 1857; elle imaginait un impôt sur les cercles et les billards; elle proposait de faire contribuer « les revenus, » tout en repoussant l'impôt sur « le revenu, » objet de diverses propositions; » enfin, elle remplaçait les droits de 20 pour 100 avec drawback sur les matières premières, par un droit de 3 pour 100, en repoussant les droits de sortie.

La majorité de l'Assemblée nationale, suivant le gouvernement, c'est-à-dire MM. Thiers et Pouyer-Quertier, repoussait (fin décembre 1871) l'impôt sur les revenus proposés par la commission et encore plus l'impôt sur le revenu proposé par divers membres[3].

[1] Les propositions du gouvernement se résumaient ainsi :

	millions.
Enregistrement et timbre	90
Contributions indirectes	149
Postes	5
Droits de sortie	15
Droits de navigation et de tonnage	5
Sucres et cafés	34
Droits sur les matières brutes et les textiles	170
Droits sur les fabrications étrangères	10
Pétrole	10
	488

[2] Voy. le remarquable rapport de M. Casimir Périer déposé dans la séance du 31 août 1871, reproduit dans le *Journal des économistes*, numéro de novembre 1871.

[3] Voy. note XI, § 5, et note XXX, § 7.

Mais quelques jours après, une autre majorité se formait également, malgré les plus vifs efforts de M. Thiers, contre l'impôt des matières premières[1].

Ce vote détermina une crise et faillit amener la dislocation du gouvernement, qui a mis dans cette affaire, toute opinion économique à part, plus d'insistance et de passion que cela ne convenait à son rôle et à sa situation. La majorité de l'Assemblée a agi avec plus d'intelligence économique et plus de fermeté que nous n'aurions osé l'espérer. Elle a senti que si elle ne pouvait imposer au gouvernement la tâche d'asseoir la taxe sur le revenu, par lui combattue, elle pouvait bien à son tour ne pas se laisser imposer la taxe sur les matières premières. Tout porte à croire aussi que le nombre et la vivacité des réclamations venues des centres commerciaux comme des centres industriels du Nord et du Sud, avaient fait impression sur la masse des votants, trop peu préparés, il faut le dire, à ce genre de travaux.

Toutefois, cette majorité a eu la faiblesse de se déjuger quelques jours après, le 29 janvier, en votant les droits protecteurs de la marine marchande, et en annihilant la réforme de 1866, assez péniblement obtenue par le gouvernement impérial. Elle a fait semblant de croire qu'il ne s'agissait que de droits fiscaux, et elle a reconstitué le monopole des constructeurs et des armateurs, et joué le jeu des renards spéculateurs en affaires maritimes. Dans cette discussion, le gouvernement est venu renouveler le vieil argument tiré de la marine de l'État, qui avait rendu ridicules les amiraux du sénat, et dont l'amiral Saisset a fait justice dans un discours à la fois humoristique et sensé.

L'Assemblée a ensuite fait une volte-face complète[2] en autorisant, par son pitoyable vote du 2 février, le gouvernement à dénoncer les traités de commerce.

Celui-ci, armé de cette autorisation, n'a pas tardé à dénoncer les traités avec l'Angleterre et la Belgique, et n'a pas vu qu'il allait produire lui-même l'insécurité et l'instabilité dans les affaires et contribuer à produire la crise qu'il s'efforce de faire disparaître.

[1] Voy. note XXX, § 5.
[2] Séance du 2 février 1872.

III

Après ces discussions laborieuses qui ont occupé la fin de 1871 et le commencement de 1872, l'Assemblée nationale a continué à voter la suite des lois fiscales qu'elle avait commencées peu de temps après les soucis de l'insurrection du 18 mars, et dont voici la trop longue série.

Augmentation des droits de douane sur les *denrées coloniales* ou diverses substances alimentaires ou autres de luxe, sucres, cafés, chicorées, thés, cacaos, chocolats, poivres et autres épices, vins, alcools, liqueurs, tabacs et cigarettes de toute provenance (augmentation de trois dixièmes sur les sucres) ;

Etablissement d'un droit nouveau sur les *pétroles* et les huiles de schiste (Loi du 8 juillet 1871.)

Augmentation et extension du *décime* et du *timbre*, — nouvel impôt sur les *assurances* et les *locations* comme suit :

Un second décime sur les droits d'enregistrement;

Deux décimes sur le principal des droits de timbre de toute nature;

Doublement du timbre sur les effets de commerce;

Timbre de 25 centimes sur récépissés de chemins de fer, quittances de trésors publics, reconnaissances de valeurs cotées, quittances envoyées par la poste;

Doublement du droit sur les permis de chasse, porté de 15 à 30 fr.;

Extension à toutes les transmissions de valeurs mobilières du droit exigé par la loi du 18 mai 1870 sur quelques catégories, ainsi que du droit de mutation ;

Un droit proportionnel de 50 cent. par 100 fr. sur les actes d'ouverture de crédit, plus un droit d'hypothèque de 1 pour 1000;

Une taxe sur les *contrats d'assurances* maritimes ou contre l'incendie;

Une taxe sur les *locations;*

Un timbre de 10 cent. sur toutes quittances, factures et mémoires au-dessus de 10 fr., à la charge du débiteur. (Loi du 23 août 1871.)

Augmentation des droits de *poste*, et notamment du port de la lettre simple de 20 à 25 centimes, et de 30 à 40 centimes pour les lettres non affranchies. (Loi du 24 août 1871.)

Augmentation des droits indirects intérieurs sur les *boissons :* vins, cidres poirés, hydromels, alcools, eaux-de-vie, bières ;

Elévation des droits sur les *cartes* à jouer de 25 et 40 centimes à 50 centimes.

Augmentation des droits de *licence* sur les débitants, brasseurs, bouilleurs et distillateurs de profession, marchands en gros, fabricants de cartes, de sucres et de glucoses; (Loi du 1er septembre 1871.)

Augmentation du prix des *tabacs*, aggravés de nouveau par la loi du 29 février 1872;

Taxe sur les *allumettes* de toute espèce, payable par boîtes ou paquets, — modifiée par la loi du 22 janvier 1872.

Droit de fabrication de la *chicorée;*

Droit de fabrication sur toutes les espèces de *papiers* et *cartons*. (Loi du 4 septembre 1871.)

Droit de fabrication sur l'huile de *schiste;*

Impôt sur tous les *chevaux* et *voitures*. Mise en vigueur de la loi du 2 juillet 1862, non sanctionnée par le sénat;

Impôt nouveau sur les *billards*, les *cercles* et lieux de réunion;

Droit de 20 centimes sur les *titres* nominatifs et de 12 centimes sur les titres au porteur;

Une taxe additionnelle de 10 pour 100 sur le prix actuel du transport des *voyageurs* et des *bagages* par chemins de fer, voitures publiques et bateaux à vapeur et autres. (Loi du 16 septembre fixant le budget de 1871.)

Nouvelle augmentation des droits sur les *sucres* de deux nouveaux dixièmes;

Droit, dit de *statistique*, de 10 centimes sur chaque colis, pour subvenir aux frais de la statistique commerciale;

Modification du droit sur les allumettes, taxées à 4 centimes par boîte ou paquet de 100 ou fraction de centaine. (Loi du 22 janvier 1872.)

Surtaxe sur les marchandises venant par *navires* étrangers;

Droits à l'importation des bâtiments de mer;

Droits de quai sur chaque tonneau de jauge pour les navires chargés en totalité ou en partie. — Ces droits rétablissent de fait le système de la protection douanière dans la marine marchande. (Loi du 30 janvier 1872.)

Augmentation du droit fixe d'*enregistrement* sur les actes, établi par la loi du 22 frimaire an VII, et des divers droits fixes établis sur tous autres actes civils, administratifs ou judiciaires. (Loi du 28 février 1872.)

Nouvelle augmentation du prix des tabacs. (Loi du 29 février 1872.)

Augmentation et droits inférieurs sur les *liqueurs*, les eaux-de-vie, les esprits, l'*absinthe*, etc. (Loi du 26 mars 2872.)

Augmentation des *patentes* et imposition de plusieurs patentes aux industriels ayant plusieurs entreprises. (Loi du 26 mars 1872.)

Surtaxe de deux décimes sur les correspondances *télégraphiques*. (Loi du 29 mars 1872.)

Augmentation des droits de garantie sur les *matières d'or et d'argent*.

Doublement du timbre sur les *récipissés* des compagnies de chemins de fer, et timbre sur les *connaissements*.

Augmentation des droits de transmission sur les *valeurs étrangères* et taxes des biens de *main-morte*. (Lois du 30 mars 1872.)

Au moment où nous écrivons, fin avril 1872, il reste encore à trouver des ressources pour cent à cent cinquante millions, afin d'équilibrer le budget de 1873 selon les propositions du gouvernement. On a pu pourvoir au solde du budget de 1872 par des opérations de trésorerie.

A l'occasion de la discussion du budget de 1873, l'Assemblée aura le choix pour combler le déficit entre le procédé des retranchements ou économies, celui du renoncement à l'amortissement, celui d'un impôt proportionnel sur les transactions ou affaires[1], celui de l'impôt sur le revenu, qu'on sera amené à remettre sur le

[1] Particulièrement étudié par M. Desseilligny, député de l'Aveyron, et par M. Ch. Tellier, sous forme d'impôt proportionnel des factures, dans des écrits

tapis, celui de centimes additionnels sur les contributions directes et sur le sel, ou enfin celui de l'impôt douanier sur les matières premières, le plus nuisible de tous, réclamé avec persévérance par les partisans du système protecteur, invoquant la nécessité fiscale et faisant valoir les prétendus intérêts de l'agriculture, qui ne sont pas engagés, mais qui masquent ceux des éleveurs de moutons naturellement protégés par des droits sur les laines[1].

IV

Jusqu'à présent, il sera résulté de ce système d'impôts multiples, improvisés, non coordonnés et votés à la hâte :

Outre une lourde et fatale aggravation des charges publiques,

Une plus mauvaise répartition de ces charges ;

Le développement des tracasseries obligées de la fiscalité, de la réglementation et de l'exercice ;

De plus grands stimulants de la fraude nécessitant plus de surveillance et de contrôle et amenant de plus nombreuses occasions d'irritation contre l'autorité.

L'élévation des droits, la multiplication des entraves ne peuvent manquer de produire une diminution dans la consommation et dans les nombreuses transactions ; d'où résulteront des mécomptes pour le fisc.

De plus, on est positivement revenu pour la marine marchande à ce triste système de protection douanière, réformé par la loi de 1866, système énervant pour les industries protégées, onéreux pour toutes les autres, entravées par leurs approvisionnements et par l'écoulement des produits, onéreux aussi par la masse des consommateurs.

Enfin, on aura créé pour faire fonctionner toutes ces annexes de la machine financière, cinq ou six mille nouveaux employés qui ne produiront plus par eux-mêmes, consommeront aux dépens des autres membres de la société, qu'ils seront occupés à ennuyer.

Il est à remarquer que le gouvernement présidentiel et l'Assemblée

intitulés *l'Impôt unique*, 1868, 1870. Paris, Lacroix-Werboekhoven, broch. in-8°, et rejeté une première fois sous forme d'impôt sur les factures, proposé par MM. Ducarre, Leroyer et Mangini, députés du Rhône.

[1] Voy. la note XXX, § 5, sur l'impôt des matières premières.

nationale se sont étudiés à ne pas aggraver les contributions directes proprement dites, et cela, en partie, à cause de l'effet produit en 1848 par l'impôt de 45 centimes sur l'esprit des populations des campagnes, peu au courant des événements, incapables d'apprécier les besoins collectifs et très-portées à juger d'un régime par les sacrifices qu'il demande, ce nouveau régime fût-il, comme c'est le cas aujourd'hui, l'héritier d'une situation qu'il n'a pas faite, et dût-il avoir pour mission de remédier à des maux causés par ses prédécesseurs[1].

V

Si, dès le début, l'Assemblée, plus au courant des expériences faites en Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis, avait adopté l'impôt sur le revenu, on aurait eu une ressource nouvelle et régulière de 2 ou 3 cents millions.

On pouvait, d'autre part, réaliser une centaine de millions d'économies dans les divers services en retranchant les inutilités et en ramenant, comme l'a dit M. Raudot[2], toutes choses au budget de 1860, par exemple. On pouvait aussi aliéner pour un milliard de propriétés publiques, en forêts, etc. Cela eût suffi : si l'on avait ajourné toute espèce des dépenses non indispensables en travaux publics et en armements, jusqu'à l'adoption de la loi sur la force publique; si l'on n'avait pas voulu créer un fonds spécial d'amortissement de 200 millions, qui aura, c'est à craindre, le sort de ce genre de fonds. (Voy. ch. XVIII, § 7, 5 et 6.)

On aurait pu avoir, en prévision des dépenses nouvelles, le produit de ceux des impôts nouveaux qui ont moins d'inconvénients.

Nous croyons aussi qu'il est regrettable que, dès le début, — alors que toute la population était encore sous le coup du désastre, alors que n'avaient point encore surgi les querelles de parti et les complications de la guerre civile, l'Assemblée nationale n'ait pas songé à établir une contribution spéciale de *guerre* de 3, 4 ou 5 pour 100 sur la fortune de chacun[3], payable en deux ou trois années,

[1] Voy., au sujet de l'impôt foncier, la note XXX, § 1.

[2] Représentant de l'Yonne, dans la discussion du budget de 1872, en mars 1872.

[3] Pendant quelque temps, une partie de l'opinion publique vient de se faire illusion et de croire que l'on pourrait arriver à la libération du territoire au moyen d'une souscription patriotique dont l'initiative était partie d'Alsace. En

qui aurait servi de base à des emprunts à court terme destinés à solder complétement les frais de la guerre ; sans avoir recours au papier-monnaie, dont l'emploi pouvait être dangereux et peut encore le devenir ; sans créer cette énorme dette permanente qui pèsera incessamment sur les prix et sur le travail ; sans compliquer la machine fiscale ; sans créer enfin ce compte de liquidation qui alourdira longtemps la situation financière.

VI

Quoi qu'il en soit, d'une façon ou d'une autre, la France se tirera de cette rude épreuve financière, qui aura montré la force économique acquise et la puissance productive qui existent en elle.

Mais qui sait si cette constatation n'aura pas créé un nouveau danger ?

Étant donnée la barbarie dont les peuples prusso-allemands pris en masse ont fait preuve en approuvant la continuation de la guerre après Sedan, en applaudissant l'incendie des villages, l'exécution des otages, le bombardement des populations civiles, en approuvant les vols dont les officiers prussiens se sont rendus coupables, n'est-il pas à craindre que le peuple allemand, suivant de nouveau l'impulsion des docteurs universitaires, ne voie dans une expédition future l'occasion des mêmes réquisitions, des mêmes pillages, des mêmes profits ? Ce serait le retour au système des Romains et des barbares ; l'Europe aurait rétrogradé de quinze siècles par le fait des coupables promoteurs de cette atroce guerre de 1870-1871.

peu de jours, d'importantes sommes ont été recueillies ; mais on n'a pas tardé à se convaincre, comme cela s'était passé, il y a quelques années, en Italie et aux États-Unis, que ce moyen ne pourrait procurer que des centaines de millions quand il faut des milliards. Ceux-ci en effet ne pourront être obtenus que par la contribution obligatoire et l'emprunt volontaire combinés, moyens plus réguliers et plus équitables que la souscription qui, fût-elle assez féconde, chargerait les citoyens généreux en raison progressive de leurs bons sentiments, et exonérerait les autres en raison progressive de leur indifférence. Il a été fait à ce sujet diverses combinaisons d'emprunts qui ont été appréciées dans un travail de M. Sabatier, que nous avons inséré dans le *Journal des économistes*, numéro de mars 1872. — Le mode d'un prélèvement extraordinaire a fait l'objet d'une proposition de M. Langlois, basée sur le revenu, et qui a été rejetée sans discussion. M. le comte Xavier Branicki a proposé de prendre pour base le capital ou la fortune, dans un écrit intitulé : *Libération de la France*, Paris, Dentu, 1871, in-8°.

On peut toutefois espérer que, dans quelques années d'ici, le pouvoir ayant changé de mains en Allemagne, les populations ayant profité des dures leçons de l'expérience et réfléchi sur la honte et les déceptions de pareilles luttes, la voix de la raison pourra se faire écouter de nouveau et l'entente se produire entre les deux nations par la neutralisation des deux provinces, transaction qui ménagerait l'amour-propre des deux peuples, ôterait au militarisme des deux côtés du Rhin son principal point d'appui, permettrait à l'opinion publique d'exiger des gouvernements un désarmement simultané, de diminuer progressivement ces grosses dépenses, ces énormes dettes mettant les finances publiques en péril, faisant obstacle à l'épargne et au travail, engendrant la misère.

En effet, quand les Allemands qui ont applaudi à l'invasion de la France voudront compter, ils verront que, malgré les cinq ou six milliards imposés à la France et bientôt engloutis par leurs gouvernements, que malgré les réquisitions et les pillages des troupes allemandes, le profit des pays allemands se traduira par quelques milliards en pertes directes ou indirectes qu'ont faites les industries et les familles ; sans compter les vies détruites par centaines de mille, les santés délabrées, les misères, douleurs et soucis ; sans compter la révivification des haines nationales et des plus vils sentiments du cœur humain ; sans compter les dangers accumulés pour l'avenir ; — et tout cela, pour avoir eu la gloire de vaincre mécaniquement, avec des canons à plus longue portée et de plus gros bataillons, des hommes moins bien commandés, moins bien préparés pour le meurtre en masse, pris à l'improviste, plus civilisés peut-être ; — pour avoir l'orgueil de voir deux provinces françaises administrées, malgré elles, par des pachas prussiens ; — pour avoir la joie de donner au roi de Prusse le titre d'empereur d'Allemagne, et à M. le comte de Bismark celui de prince avec quelques millions ; — pour avoir le plaisir de voir fleurir la centralisation, le militarisme, le despotisme ; — pour avoir eu l'honneur de faire rétrograder le droit des gens, d'ériger l'espionnage, au sein des familles hospitalières, à la hauteur d'une institution prussienne, et d'entendre proclamer par la bouche du représentant de la pieuse noblesse de Prusse, en dogmes du progrès, des principes de tigre et cette infamante maxime que : « la force prime le droit ! »

TABLE DES AUTEURS

DES FINANCIERS, DES ÉCONOMISTES, DES HOMMES D'ÉTAT DES ASSEMBLÉES,

CITÉS DANS CE VOLUME

(Les titres des ouvrages sont pour la plupart reproduits dans les passages indiqués.)

Abd-ul-Aziz, 275.
Addington, 482.
Agnan-Labot, 86.
Anticorn-Law-League, 275.
Assemblée nationale (1871), 546.
Audiganne, 512.
Audiffret (D'), 51, 99, 148, 277, 314, 318, 428.

Bailly, 192, 290, 405.
Bastiat, 261.
Baudrillart, 8.
Bazaine, 352.
Beaudeau, 58.
Bentham, 88, 358.
Béranger (De), 41, 135.
Bernardin de Saint-Pierre, 354.
Blanc, 238, 383.
Blanche (Alf.), 105.
Block (Maurice), 105, 317, 318, 490, 494, 506.
Bodin, 72.
Boggia, 135.
Boileau, 243.
Boisguillebert, 57, 216.
Boislandry, 314, 408.
Boiteau, 315, 318, 425, 434.
Bonnet (Victor), 377.
Bouchard, 508.
Boulanger de Loudun, 508.
Boulatignier, 315, 361.
Bourbon (Connétable de), 31.
Bourbon (Duc de), 553.
Boutarel, 384.
Boutowski, 318.
Bowring, 275, 344.
Braniçki, 551.
Bresson, 314.
Bright, 275.
Bristel, 27.
Broglio, 577.
Brouckère (Ch. de), 387.
Buchanan, 28, 99, 123, 317.
Busacca, 411.
Butenval (De), 530.

Calonne (De), 433.
Cambon, 240, 353.
Cavour (De), 238.
Chabrol, 363, 428.
Charguéraud, 18, 311.
Charles-Emmanuel, 175.
Charles V et VII, 172, 188, 429.
Cherbuliez, 10, 191, 192, 311, 341.
Chevalier (Michel), 192, 277, 293, 338, 512.
Cibrario, 127.
Clamageran, 314, 317, 338, 340, 508.
Clément (P.), 216.
Cliquot-Blervache, 138.
Cobden, 275, 338.
Cochut (A.), 381.
Colbert, 215, 230, 283, 291, 424, 431, 462.
Commines, 172.
Condillac, 134.
Condorcet, 59, 71, 207, 354.
Coq (Paul), 305, 528.
Corcelles (F. de), 361.
Constituante (Assemblée), 17, 173, 434.
Constitution française, 123, 346, 350.
Convention, 353, 437.
Courcelle-Seneuil, 166, 311.
Courtois (A.), 240, 384, 452, 468, 497, 507.

Daire, 61, 363.
David (du Gers), 84, 111.
Decante, 529.
Decker (Mathieu), 89.
D'Effiat, 292.
Deheselle, 344.
Desmarets, 431, 432.
Desmousseaux de Givré, 419.
Desseilligny, 548.
D'Ivernois (Francis), 438.
Domat, 44, 339, 340, 370.
Dros, 88, 158.
Dubrunfaut, 28.
Ducarre, Leroyer, Mangini, 549.
Duchâtel, 519.
Duclerc, 353.
Dufresne Saint-Léon, 207, 231, 237, 473.
Duménil, 58.
Dunoyer, 253.
Dupiney de Vorepierre (B.), 105.
Dupont de Nemours, 324.
Duprat, 182.
Duprat (P.), 334, 338, 340, 408, 436, 437.
Dupuit, 221, 352.
Du Puynode, 17, 70, 101, 106, 118, 123, 130, 136, 175, 311, 361, 376.
Dureau de la Malle, 508.
Duruy, 433.
Dutot, 431.

Enfantin, 196.
Esménard du Mazet, 359.
États généraux, 39, 157, 287.

Faucher (Léon), 92, 118, 357, 375, 377.
Fauveau, 557.
Figuerola, 62, 94, 340.
Fisco et van der Straeten, 481.
Fleury (Cardinal), 534.
Flores Estrada, 216, 225, 311.
Forbonnais, 23.
Forcade (De) la Roquette, 190.
Fould (A.), 190, 371, 419, 440 et suiv.
François Ier, 172, 182, 188.
Franklin, 35, 413.
Frédéric, 175.
Frère-Orban, 396.
Fromenteau, 31, 287, 290.

Galibert, 216, 311.
Gandillot, 313.
Ganilh, 209.
Garnier (Germain), 27.
Garnier (Joseph), 234, 251, 253, 263, 302, 317, 327, 337, 338, 344, 490.
Garnier-Pagès, 273, 353.
Geraci (De), 242.
Girardin (De), 17, 111, 135, 311, 338, 340, 349, 376.
Gladstone, 120, 200, 275, 367, 376, 387.
Goudchaux, 354, 371, 377, 416.
Gouin, 459.
Goullin, 523.
Goschen, 480.
Granville, 232.
Grimaldi (Amatio), 232.
Guillaumin, 317, 490.
Ground (Nathaniel), 232.
Guillaume III, 189.

Hamilton, 230, 235, 263.
Hauterive (De), 27, 78.
Hegel, 337.
Hennet, 362.
Henri IV, 39, 286, 300, 424, 462.
Heuschling, 385.
Hock (De), 314, 318, 558.
Hoffman, 25, 101.
Horn, 318, 494.
Hornung, 337.
Hume, 27, 194, 215.
Huskisson, 72, 274.

Jakob, 313.
Jollivet, 360.
Jouffroy, 313.
Jouvenel, 510.
Juvénal, 273.

Laffitte, 195, 206, 212.
Lamoignon, 215.
Landsdowne, 74.
Langlois, 551.
Larrabure, 445.
Larroque, 502.
Lassaut, 341.

Lavergne (L. de), 248.
Lavoisier, 434.
Law, 57, 403, 432.
Lawrence-Heyworth, 343.
Leber, 430.
Lecouppey, 519.
Lehardy de Beaulieu, 343.
Leroy-Beaulieu, 102.
Le Trosne, 363.
Levasseur, 405.
Ligueurs, 275.
Locke, 173.
Louis XII, 175, 182, 188.
Louis XIV, 192, 197, 215, 284, 431, 432, 462.
Louis XV, 433.
Louis XVI, 433.
Lowe, 526.

Macarel et Boulatignier, 315.
Mac Culloch, 27, 50, 97, 99, 101, 119, 166, 189, 199, 299, 310, 313, 357, 376.
Machaut, 231.
Magne, 136, 285.
Malesherbes, 284.
Mallet, 451.
Malthus, 311.
Manou, 115.
Marco Polo, 403.
Marescotti, 314, 318.
Martin (Frédérick), 317.
Mas Aniello, 134.
Mathieu, 23.
Melon, 204, 310.
Mercier-Larivière, 58.
Merlin, 446.
Ménage, 141.
Ménier, 557.
Messadaglia, 314.
Mignet, 434.
Mill (James), 35.
Mill (J. Stuart), 42, 50, 119, 123, 136, 253, 357, 376.
Millet, 135.
Mirabeau (père), 29, 71, 173, 324, 326, 328, 354, 408, 557.
Mirabeau (fils), 17, 176, 290.
Molinari (De), 328.
Mollien, 428.
Moiroguier, 520.
Montcloux, 318.
Montesquieu, 17, 18, 21, 71, 94, 174, 350, 355.
Montyon, 121, 405.
Moreau de Jonnès, 381.
Mouliart, 558.
Mounier, 173, 355.

Napoléon Ier, 13, 135, 428, 429, 437
Napoléon III, 302, 332, 429.
Naudet, 508.
Nebenius, 284.
Necker, 113, 148, 181, 363, 429, 434.
Newmark (W.), 482.
Noailles (Duc de), 293.

Ott (Edmond), 315.
Outis, 557.

Paley, 558.
Papes, 530.
Parieu (Esquirou de), 25, 42, 62, 63, 77, 78, 101, 133, 144, 145, 314, 315, 350, 354, 355, 361, 376.
Pâris (frères), 57, 231, 533.
Parlement, 40.
Parnell, 316.
Passy (Hippolyte), 39, 61, 99, 101, 106, 107, 116, 127, 130, 132, 158, 169, 311, 371, 376, 517, 518, 527, 534.
Pastor (Louis), 313, 338.
Pebrer, 317.
Pepoli, 336.
Perdonnet, 513.
Périer (Casimir), 377, 542, 546.
Pesquera, 340.
Philippo Auguste, 31, 85.
Physiocrates, 17, 34, 36, 39, 58, 60, 104, 136, 324.
Pinto, 203.
Pitt, 101, 106, 187, 237, 378, 406, 541.
Ponthieu de Chabrol, 363.
Poujardhieu, 511.
Pouyer-Quertier, 473, 544.
Price, 232.
Proudhon, 18, 42, 313, 326 et suiv., 341, 359, 361, 375.

Quesnay, 18, 59, 136, 216, 324.

Ramel, 408.
Rau, 50, 96, 101, 313.
Raudot, 550.
Raynal, 17.
Régent (Le), 405.
Rémusat (De), 25.
Renaudin, 508.
Renaud (G.), 102.
Revans, 534.
Reybaud (L.), 92.
Reynier, 151.
Ricardo, 35, 99, 106, 123, 132, 187, 198, 215, 235, 225, 310.
Richelieu, 192, 325, 431.
Rivarol, 40.
Riverieulx, 359.
Robert Peel, 72, 114, 274, 275, 367, 387.
Robespierre, 353,
Roederer, 360.
Romiel, 341.
Roscher, 311.
Rossi, 27, 71, 101, 121, 158, 311, 357.
Rousseau, 354.
Rousselot de Surgy, 317, 331.
Rowland-Hill, 73, 390.
Royer (Madame), 313, 341, 357.
Russell (John), 275.

Sabatier,
Saint-Chamans, 263.
Saint-Simon, 432, 533.
Sargant (L.), 229.
Say (J.-B.), 28, 35, 36, 57, 71, 99, 121, 156, 158, 199, 203, 215, 236, 253, 294, 295, 310, 324, 327, 355, 401, 437, 537.
Say (Horace), 144.
Sayer, 376.
Secrétan, 338, 340.
Séguier, 40.
Senior, 311.
Skarbek, 311, 336, 338.
Sismondi, 31, 130, 311, 324, 336.
Smith (Adam), 27, 57, 71, 74, 95, 101, 109, 123, 138, 147, 151, 156, 158, 177, 201, 203, 215, 218, 219, 230, 235, 301, 310, 318, 355, 481.
Socialistes, 34.
Stein (Laurent de), 210, 313.
Stevin, 292.
Storch, 311, 400, 403.
Sully, 13, 17, 39, 151, 172, 188, 216, 286, 291, 300, 321, 326, 462.
Swift, 74.

Talleyrand, 408.
Target, 434.
Tellier (Ch.), 548.
Teisserenc de Bort, 513.
Thiers, 148, 192, 306, 311, 372, 377, 379, 430, 438, 459, 474, 523, 544, 546.
Thunen (De), 145.
Tocqueville (De), 172.
Tonti, 182.
Troplong, 444 et suiv.
Trudaine (De), 395, 405.
Turgot, 34, 39, 59, 74, 104, 151, 153, 215, 291, 433.

Ustariz, 18, 300.

Vauban, 34, 57, 59, 113, 175, 216, 290, 300, 424, 431, 438, 530.
Vauthier, 360.
Veauce (De), 371.
Verri, 7, 318.
Vignes (E.), 52, 72, 101, 105, 314, 315, 455, 463, 496.
Villèle (De), 240, 284.
Villiaumé, 359.
Vincent de Gourgas, 377.
Voltaire, 203, 207, 262.
Vroil (De), 138.
Vuitry, 446.

Walpole, 230.
Walras (Léon), 54, 313, 338, 341
Wayland, 136.
Wells, 413.
Wilson (Georges et James), 275
Wilson (E.), 482.
Wilson (J.), 275.
Wolkoff (Math.), 98.
Wolowski, 377, 382.

Young (Arthur), 381, 435.

ERRATA — OMISSIONS

Page 1. Note, *lisez :* finire, *au lieu de :* finier.

Page 99. 1re note, *lisez :* Alsace-Lorraine « non » déduite. — Voy. à ce sujet note finale XXII, § 1 et XXX, § 1.

Page 113. 5e alinéa, *lisez :* en 1725, *au lieu de :* vers 1729.

Page 167. Dernière ligne de la note, *mettez :* le second après jamais.

Page 210. Note, *lisez :* Stein.

Page 284. 4e note, *lisez :* Louis XIV à son lit de mort.

Page 314. 17e ligne, *lisez :* Buchanan, *au lieu de :* Bucheron.

Page 377. 9e ligne, *lisez :* Bonnet, *au lieu de :* Ronnet.

Page 63. On peut lire la défense de l'impôt fixe ou la capitation et la réfutation du mode proportionnel, dans un écrit récent qui nous paraît avoir plus d'originalité que de raison : *Principes de la science fiscale* (sous le pseudonyme de Outis). Lyon, Mera, 1871, in-18 de 140 pages.

Page 71. Ch. VII, § 3, on trouve une note mathématique sur le rendement maximum de l'impôt indirect, par M. Fauveau, receveur des finances et ancien élève de l'École polytechnique, dans le *Journal des économistes*, du 2 décembre 1871.

Page 85. La *Dîme* établie par Charlemagne, vers la fin du huitième siècle, en France, à la veille de la révolution, évaluée à 133 millions, par le marquis de Mirabeau, à 120 millions, par Dupont du Nemours (frais de perception compris). (Voy. p. 436).

Page 109, note. En 1871, la ville de New-York s'est imposée à raison de 3 3/4 pour cent du capital. — *L'Impôt sur le capital*, par M. Menier, manufacturier. Paris, Guillaumin, 1872, in-18. L'auteur propose cette base d'impôt à l'état permanent.

Page 113. Dès 1295, les états généraux convoqués par Philippe le Bel consen-

taient un subside fixé d'abord à 1 centième du revenu, élevé ensuite au cinquantième.

Page 144. Ch. XI, § 1, la question des octrois a été, en 1870, auprès des municipalités, l'objet d'une enquête qui a donné lieu à plusieurs écrits instructifs, parmi lesquels nous signalerons une étude critique de cet impôt fort bien présentée par M. Moullart, professeur d'économie politique à la Société industrielle d'Amiens, sous ce titre : *Enquête sur les octrois, déposition d'un contribuable*. Paris, Guillaumin, 1870-71, in-8° de 158 pages.

Page 181. 4e note, les noms de *consolidated* et *consols* donnés à la dette inscrite, en Angleterre, remontent à 1751, après une vérification ou unification des titres.

Page 314. Dernière ligne : titre de l'ouvrage traduit *Finanz verwaltung frankreichs*, par Ritter von Hock. Stuttgart ; Cotta, 1857. 1 vol. in-8°.

Page 359, note 3. Ajouter aux défenseurs de l'impôt progressif : Paley, *Financial reform Tracts*, n° 27. Liverpool, 1851.

Page 410. 4e alinéa : la suspension de payement en espèces de la Banque de France a duré du 16 mars 1848 au 7 août 1850.

Page 471. Les emprunts de juillet 1855, mai 1859, décembre 1863 et décembre 1869, dits de 750, 500, 300 et 425 millions, ont été effectués à 775, 520, 315 et 450 millions pour comprendre les frais.

Page 543. A l'emprunt de 750 millions autorisé par la loi du 12 août 1870 s'est ajouté un supplément de 55 millions ; il a produit 804,5 millions. — L'emprunt de 250 millions, dit de Tours, négocié la même année à Londres, a produit 208,8, frais compris. — L'emprunt de 2 milliards, en 1872, a produit 2 milliards 225,99 millions.

Les questions de **monnaies**, de **crédit**, de **banques**, ont été exposées chap. XVII à XXIII de notre *Traité d'économie politique*. (7e édition sous presse.)

Pour les questions de **change**, de **bourse**, d'**agiotage**, voir diverses notices dans *Notes et petits traités*, 2e édit. 1 vol. in-18, p. 215 à 288.

PUBLICATIONS DE M. JOSEPH GARNIER

ÉCONOMIE POLITIQUE — FINANCES — STATISTIQUE

Premières notions d'économie politique, sociale ou industrielle, suivies d'un **Vocabulaire** des termes d'Économie politique, de Finances, etc., de *la Science du Bonhomme Richard*, par FRANKLIN, et de *l'Économie politique en une leçon, ou ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, par FRÉDÉRIC BASTIAT, etc. — 4e édition. 1 vol. gr. in-18. . . . . 2 fr.

Traité d'économie politique, Exposé didactique des principes et des applications de cette science et de l'organisation économique de la société. — Adopté dans plusieurs Écoles ou Universités. — 7e édition considérablement augmentée. 1 fort vol. gr. in-18. . . . . 7 fr.

Traité de Finances. — L'impôt en général. — Les Emprunts, le Crédit public et l'amortissement. — Les Dépenses publiques et les attributions de l'État. — Les réformes financières. — L'impôt dans ses rapports avec le progrès et la misère. — Notes, notices complémentaires historiques et statistiques. 3e édition, considérablement augmentée. 1 vol. in-8°. . . . . 8 fr.

Notes et petits Traités faisant suite au *Traité d'Économie politique* et au *Traité de finances*, et contenant : **Éléments de Statistique** et OPUSCULES DIVERS : (Buts et limites de l'économie politique. — Questions relatives à la Monnaie, à la Liberté du travail, à la Liberté du commerce. — Notions sur le commerce, les Traités de commerce, l'Accaparement, les Changes, l'Agiotage, les Crises, l'Association, le Socialisme, les Produits immatériels, les Expositions universelles, etc.) — 2e édition. 1 fort v. gr. in-18 jésus. 4 fr. 50

Questions de Population, *Bien-être, Misère et Socialisme.* — 2e édition. 1 vol. in-8° (en préparation). . . . . 7 fr. 50

ENSEIGNEMENT COMMERCIAL

Traité complet d'Arithmétique théorique et appliquée au Commerce, à la Banque, aux Finances, à l'Industrie, contenant un Recueil de problèmes avec les solutions. — Cours professés à l'École supérieur du Commerce. — Nouvelle édition, avec figures, et très-considérablement augmentée. 1 très-fort vol. in-8°. . . . . 7 fr. 50

Traité des Mesures métriques (Mesures. — Poids. — Monnaies). Exposé succinct et complet du Système français métrique et décimal ; avec une notice historique, et gravures intercalées dans le texte. 1 vol. in-18. . . . . 75 c

PUBLICATIONS DIVERSES

Notice statistique sur les Houilles. 1 vol. in-16, 1837.

Cours d'Économie industrielle fait au Conservatoire des arts et métiers, pendant les années 1836-37 et 38, par M. BLANQUI, recueilli et annoté par MM. AD. BLAISE et JOSEPH GARNIER. 3 vol in-8°. (Épuisé.)

Introduction à l'Étude de l'économie politique. Ouverture du Cours d'économie politique à l'Athénée royal. — Broch. in-8°, 1843. (Épuisé.)

Coup d'œil sur l'Exposition des produits de l'Industrie française en 1844. — Broch. in-8°. (Épuisé.)

Éditions de l'**Essai sur le principe de population** de MALTHUS. 1 vol. gr. in-8°, faisant partie de la *Collection des principaux économistes*, de Guil-

laumin, avec notes et Avant-propos. — 1re édit., 1845; — 2e édit., 1852. 1 fort vol. in-8°. . . . . 10 fr.

Richard Cobden. Précis de la Révolution économique et financière, en Angleterre. — 1 vol. in-32. . . . . 50 c.

Sur l'Association, l'Économie politique et la Misère, — position du problème de la Misère. — Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques. — Broch. gr. in-8°, 1846. (Reproduit dans *Notes et petits Traités.*)

Étude sur les Profits et les Salaires. — Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques. — Broch. in-8°, 1848. (Refondu dans le *Traité de l'Économie politique*, à partir de la 2e édit.)

Le Droit au travail à l'Assemblée nationale. Recueil complet de tous les discours prononcés dans cette mémorable discussion, etc., avec une Introduction et des Notes, 1 vol. in-8°, 1849. . . . . 7 fr. 50

Congrès des amis de la Paix universelle, réunis à Paris en 1849. Compte rendu des séances, etc., d'une visite au président de la république, de trois meetings en Angleterre; précédé d'un résumé historique sur le Mouvement en faveur de la paix. 1850. — Broch. in-8°.

De l'origine et de la filiation du mot Économie politique et des divers autres noms donnés à la science économique. 1852. — Broch. in-8°. . . . . 1 fr.

Les Mélanges d'économie politique D'ALCIDE FONTEYRAUD, mis en ordre, annotés et augmentés d'une Notice sur l'auteur. — 1 vol. in-8°, 1853. . 6 fr.

L'Annuaire de l'économie politique et de la statistique, publié de concert avec M. Guillaumin (les douze premières années, 1844 à 1855); élaboration des documents officiels; diverses notices spéciales; un coup d'œil sur les événements de l'année. — 1 vol. in-18, chaque année. . . . . 5 fr.

Nouvelle édition de la **Richesse des nations**, de ADAM SMITH, avec Notes, 1859. — 3 vol. in-18. . . . . 10 fr.

L'Association considérée au point de vue Politique, Social, Religieux, Économique (article extrait du *Dictionnaire général de la politique*). Broch. in-8°, 1863. — Reproduit dans la 2e édition des *Notes et petits Traités*. . . . 1 fr.

La question des paysans en Pologne et les Ukases du 2 mars 1864, avec documents officiels. — Broch. in-8°. Guillaumin. 1864. . 50 c.

Qu'est-ce que l'économie industrielle? Introduction aux leçons d'économie industrielle faites par l'Association polytechnique. — 1re série, in-18, 1866. — *La Concurrence*, 6e série, 1868 . . . . . 1 fr.

Perfectionnements à introduire dans les monnaies, déposition devant le Conseil supérieur du commerce, 1871, in-8°. . . . . 1 fr.

ENCYCLOPÉDIES ET REVUES

Articles d'Économie politique, de Statistique, de Finances, d'Industrie, de Commerce, etc., dans le **Dictionnaire du commerce et des marchandises** (1837-1839); — dans le **Journal des Économistes**, depuis sa fondation (1842) (rédaction en chef de 1845 à 1855 et depuis 1866); — dans le **Dictionnaire de l'Économie politique** (1852-1853). 5 vol. grand in-18; le *Nouveau Journal des connaissances utiles* (direction des 7 premiers volumes 1855-1860); — le nouveau *Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation*; — le *Dictionnaire général de la Politique*, 1863-1864, etc.

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

PAR CHAPITRES

Avis des éditeurs sur cette troisième édition. v
Préface de la deuxième édition. vii

PREMIÈRE PARTIE : — L'IMPOT.

CHAPITRE PREMIER. — **Les questions de finances. — Objet de ce volume.** 1
CHAP. II. — **Des finances publiques.** 4
§ 1. La science et l'art en matière de finances publiques. 4
§ 2. Importance des questions financières. 6
§ 3. Impossibilité de les approfondir sans l'étude de l'économie politique. 9
CHAP. III. — **Des moyens de subvenir aux besoins publics.** 11
CHAP. IV. — **De l'impôt en général. — Sa nature. — Ses effets généraux.** 15
§ 1. Définition et légitimité de l'impôt. 15
§ 2. Mesure et limites de l'impôt. — Ses effets généraux. 18
§ 3. Sophismes au sujet de l'impôt. — L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il n'est ni un stimulant pour l'industrie, ni un instrument de moralisation, ni un moyen d'établir la péréquation de la richesse. 21
CHAP. V. — **De l'impôt en général (Suite). — Sources de l'impôt. — Ses incidences. — La justice dans la taxation.** . . 33
§ 1. Sources auxquelles puise le fisc. 33
§ 2. De l'incidence de l'impôt ou de la détermination du véritable contribuable. — De celui sur qui retombe l'impôt. 35

§ 3. Détermination et application du principe de justice en matière d'impôt.. 38

CHAP. VI. — **De l'assiette de l'impôt. — Classification des taxes en directes et indirectes ; — Les impôts sur le capital et sur le revenu**. 46
§ 1. De l'assiette de l'impôt. 46
§ 2. Des impôts directs et indirects. — De l'impôt de quotité et des impôts de réparation. 47
§ 3. De l'impôt général sur le Capital ou sur le Revenu.. 57

CHAP. VII. — **De l'assiette de l'impôt (Suite). — De l'impôt multiple, simple ou unique. — De l'impôt fixe, proportionnel ou progressif. — Influence des tarifs sur les recettes**. 56
§ 1. De l'impôt multiple ou de l'impôt simple ou unique. 56
§ 2. De l'impôt fixe, proportionnel ou progressionnel.. . 63
§ 3. Influence des tarifs sur les recettes.. 71

CHAP. VIII. — **Classification et nomenclature des impôts**. 76
§ 1. Catégories générales. 76
§ 2. Énoncé des impôts directs ou soi-disant tels. 80
§ 3. Énoncé des soi-disant impôts indirects ou de consommation.. 81
§ 4. Énoncé des impôts sur le capital et l'instrument de travail ou sur le revenu. 84
§ 5. Impôts additionnels.. 85
§ 6. Impôts non portés au budget. — Impôts latents. — Impôts réunis ou répétés sur le même produit. . 88

CHAP. IX. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels. — Impôts directs**.. 91
§ 1. Caractère général des impôts directs. 91
§ 2. Impôts sur les personnes; contribution personnelle, capitation, corvée, prestation, service militaire. . 92
§ 3. L'impôt sur le mobilier ou sur le loyer, et les habitations, ou sur les valeurs locatives. 95
§ 4. Les impôts sur la terre.—Impôt foncier ordinaire et impôt théorique sur la rente du sol. 96
§ 5. Les impôts sur les constructions, sur les portes et fenêtres, etc.. 106
§ 6. Les impôts sur les professions : licences, patentes.. 107
§ 7. L'impôt général sur le Capital. 108
§ 8. L'impôt général sur le Revenu.. 112
§ 9. L'impôt sur les profits et les salaires, l'impôt sur le travail. 120

CHAP. X. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels (Suite). — Impôts sur les actes d'acquisition et de mutation (enregistrement et timbre)**. . . 125
§ 1. Impôt sur les successions et donations ou acquisitions à titres gratuits. 126

§ 2. Impôt sur les ventes et mutations ou acquisitions à titres onéreux. 127
§ 3. Droits de timbre. 127

CHAP. XI. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels (Suite). — Impôts indirects ou sur les consommations; — Monopoles financiers; — Douanes; — Octrois; — Impôts sur le luxe.** 129
§ 1. Caractère général des impôts indirects. 129
§ 2. 1er groupe : Contributions indirectes; — Anciens droits réunis en France; — Excise en Angleterre. . . . 139
§ 3. 2e groupe : Impôts sur les consommations sous forme de monopole ou de régie. 139
§ 4. 3e groupe : Droits de douane. 141
§ 5. 4e groupe : Octrois. 144
§ 6. Impôts somptuaires ou sur le luxe. 146

CHAP. XII. — **De la perception de l'impôt**. 150
§ 1. Des manières de percevoir l'impôt. — Des fermes, des régies et de l'exercice. 150
§ 2. Règles à suivre pour la perception des impôts. . . 153
§ 3. Des frais de perception. 153

CHAP. XIII. — **Principes dirigeants et règles à suivre pour l'assiette de l'impôt**. 156
§ 1. Règles générales. 156
§ 2. Règles spéciales pour l'établissement de l'impôt indirect. 164
§ 3. Observations générales sur l'impôt ancien et l'impôt nouveau. — La perfection dans l'impôt 165

CHAP. XIV. — **Coup d'œil historique sur l'impôt et le consentement des peuples**. 168
§ 1. Marche de l'impôt. 168
§ 2. Du consentement de l'impôt. 171
§ 3. De l'accroissement des contributions. 174

DEUXIEME PARTIE : — L'EMPRUNT.

CHAP. XV. — **Des emprunts des États et du crédit public**. 179
§ 1. Des divers systèmes d'emprunts publics. 179
§ 2. Emprunt à rentes perpétuelles. 184
§ 3. Emprunt avec obligation à termes fixes. — Emprunts avec lots à primes, ... 189
§ 4. De la nature et de l'utilité du crédit public. . . . 192

CHAP. XVI. — **Comparaison entre l'impôt et l'emprunt**. 195

CHAP. XVII. — **Sophismes au sujet des emprunts publics. — Funestes effets des emprunts**. 203

§ 1. Examen des divers sophismes au sujet des emprunts publics. 203
§ 2. Des effets des emprunts publics. 215

CHAP. XVIII. — **Remboursement ou payement de la dette. — Amortissement. — Conversion. — Banqueroute. — Réduction.** 221
§ 1. S'il y a avantage pour un État à rembourser la dette publique. 221
§ 2. Des divers moyens de payer la dette. 224
§ 3. Des caisses d'amortissement. — Détails historiques. . 230
§ 4. De la réduction et de la conversion des rentes. . . . 239
§ 5. De la banqueroute. 243
§ 6. Conclusion. 244

TROISIÈME PARTIE : — LES DÉPENSES ET LES RÉFORMES.

CHAP. XIX. — **De l'emploi de l'impôt et de l'emprunt.** 247
§ 1. De la justice dans les dépenses. 247
§ 2. Des attributions et des services de l'État. 248
§ 3. Des dépenses portées aux budgets des États. 254
§ 4. De la mesure de l'utilité des dépenses publiques. — Sophismes et préjugés à cet égard. 257
§ 5. De l'emploi des emprunts. — Limite à ne pas franchir. 264

CHAP. XX — **Des réformes financières. — De la diminution des dépenses et de l'augmentation des recettes.** 268
§ 1. De la diminution des dépenses. 269
§ 2. De l'augmentation des recettes. 271
§ 3. De la récente réforme financière et commerciale en Angleterre. 275
§ 4. Des conditions de réussite pour les réformes financières. 278

CHAP. XXI. — **Des conditions pour obtenir de bonnes finances.** . . . 282
§ 1. Énoncé de ces conditions. 283
§ 2. La bonne politique, le contrôle et la publicité véritable secret des finances. 283
§ 3. L'administration et l'organisation des finances. . . . 289
§ 4. Limitation de l'esprit de fiscalité. 293

CHAP. XXII. — **L'impôt considéré comme cause de misère, comme remède à la misère et comme moyen de progrès.** 297
§ 1. L'impôt considéré comme cause de misère. 297
§ 2. La réforme de l'impôt peut être considérée comme remède à la misère. 301

§ 3. L'impôt en général ne peut être considéré comme instrument de progrès que dans un sens détourné. 303
§ 4. L'impôt en général n'est pas un moyen de remédier à la misère. 306

QUATRIÈME PARTIE : — NOTES ET NOTICES COMPLÉMENTAIRES HISTORIQUES ET STATISTIQUES.

I. Des écrits sur les finances. — Bibliographie comparée 309
Traités généraux. — Finances spéciales de la France et des divers pays. — Histoire financière. — Documents financiers.— Comptabilité et organisation financière.

II. Maximes ou Règles sur l'assiette de l'impôt 319
Maximes d'Adam Smith, de J.-B. Say, Sismondi, Verri, Quesnay, Mirabeau père, Richelieu.
(Voy. au ch. XII les règles formulées par l'auteur).

III. Sur la définition de l'impôt et la théorie de l'impôt, par M. Proudhon 326

IV. Sophismes sur l'impôt 331
L'impôt est le plus mauvais des placements quand il n'est pas le payement d'un service rendu. 331

V. Congrès de l'impôt réuni à Lausanne. 334
Organisation. — Programme. — Discussion. — Vœux émis.

VI. Concours sur l'impôt, institué par le conseil d'État du canton de Vaud 341

VII. Discussion sur l'impôt au Congrès de l'association pour le progrès des sciences sociales, à Bruxelles en 1862. 343
I. L'impôt prix de revient et l'impôt selon les facultés, opinion de M. H. Deheselle. 344
II. L'idéal en matière d'impôt et de dépenses, discours de M. Joseph Garnier. 345

VIII. L'impôt volontaire 349

IX. Développement sur l'impôt progressionnel 350
I. Application de l'impôt progressif. 350
II. Opinions favorable à l'impôt progressionnel. 354
(Montesquieu, Rousseau, Bernardin de Saint-Pierre, Condorcet, Adam Smith, J.-B. Say, Rossi, J. Stuart Mill, Léon Faucher, etc.).
III. Opinions contraires à l'impôt progressionnel. 360

X. Les frais de perception : — anciennement et de nos jours, — en France et en Angleterre. 362

XI. Développement sur l'impôt du revenu 365
I. Assiette de l'impôt sur le revenu en Angleterre et en divers pays. 365

II. Discussion en France au sujet de l'impôt sur le revenu. . . . 371
III. L'impôt sur le revenu et l'inquisition sur les fortunes 373
IV. L'impôt progressif ou progressionnel et l'impôt sur le revenu. 374
V. Partisans et adversaires de l'impôt sur le revenu. — Opinion de M. Thiers à l'Assemblée constituante. 376
Voy. aussi Note XXX, § 7.

XII. Le revenu et l'épargne en France. — Le revenu taxé en Angleterre 381

XIII. Résultats de la réforme financière en Angleterre. 386
I. Période 1842-1855 386
II. Période de 1845-1859. 388
III. Income-tax 389
IV. Réforme postale 390

XIV. Résultats financiers de la réforme douanière en France, après le traité de 1860. — Résultat de la réforme postale. 392

XV. La suppression des octrois en Belgique. 396

XVI. Sur l'altération des monnaies. 399

XVII. Sur le papier-monnaie. 402
I. Monnaie de papier et papier-monnaie 402
II. Émission de la banque de Law (1716-1720) 403
III. Cours forcé des billets de la banque d'Angleterre. 406
IV. Assignats et mandats territoriaux (1790-1794) 408
IV. Autres émissions.— Cours forcé des billets de banque en France et en Italie. — Papier-monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, aux États-Unis et dans l'Amérique du Sud 410

XVIII. L'impôt et l'emprunt. — Opinion de M. Gladstone. 416

XIX. Le budget et l'administration financière en France 418
I. Le budget et finances, la comptabilité publique, le compte général des finances. 418
II. L'organisation de l'administration financière en France. — La Trésorerie. — La Cour des comptes 425

XX. Dépenses et recettes publiques en France, à diverses époques. — Anciens impôts. — Désordres financiers 427
I. Dépenses comparées des trois derniers siècles 427
II. L'ancienne monarchie. 431
III. Situation financière en 1789 et réformes de l'Assemblée constituante. 434
IV. Les régimes suivants 437
V. Le second empire : — situation financière, — Crédits supplémentaires et extraordinaires, — Virements 440

XXI. Résumé des recettes et des dépenses en France, depuis 1814. 448

XXII. Production des impôts en France. 456

XXIII. La dette publique en France 459
I. La dette flottante en France. 459
II. La dette inscrite à diverses époques. — Historique des fonds . 462
III. Intérêt, Capital, Inscriptions, Propriétaires 461

IV. Amortissement de la dette 467
V. Cours de la rente à quelques époques remarquables, et cours comparatifs de divers fonds 467
VI. Dette viagère et autres dettes 468

XXIV. Les emprunts français depuis 1815 470

XXV. L'organisation financière, le produit des impôts et la dette en Angleterre 475
I. Organisation financière en Angleterre. — Contrôle des dépenses 475
II. Produit des divers impôts e Angleterre 478
III. La dette en Angleterre 481

XXVI. Budget, impôts et dette aux États-Unis 484

XXVII. Tableaux comparatifs des impôts, dépenses et dettes des divers pays 490

XXVIII. Dépenses militaires dans les divers pays, au milieu du XIXe siècle, avant les dernières guerres 501

XXIX. Dépenses pour les chemins de fer 509

XXX. Compléments sur divers impôts 515
I. L'impôt foncier et le cadastre 515
II. Les divers impôts sur les vins 519
III. L'impôt sur le tabac 520
IV. L'impôt sur le sel 522
V. L'impôt sur les matières premières : s'il peut disparaître par la division 523
VI. L'impôt et la morale. — L'impôt sur les vices ; effet de son incidence 528
VII. L'impôt sur le revenu : extrait de Vauban, — essais sous Louis XV 530
VIII. L'impôt sur les dépenses 534
IX. Impôt sur les valeurs locatives. — Proposition de M. Passy . . 534
X. L'impôt sur les riches : faut-il y compter ? faut-il s'en effrayer ? . 536

XXXI. Mesures financières prises en France après la catastrophe de 1870-71 542
Votes de l'Assemblée nationale. — Coup d'œil rétrospectif ; vue dans l'avenir.

TABLE des Auteurs, des Financiers, des Économistes, des Hommes d'état, des Assemblées, etc., cités dans ce volume 553

Errata. — Omissions 557

Autres ouvrages de l'Auteur 559

TABLE GÉNÉRALE des matières, par chapitres 561

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

e

YC 23375

46139

HJ151
C25
1872

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY